



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL**

**Facultad de Ciencia Jurídicas y Sociales**

**Licenciatura en Trabajo Social**

## **TESINA DE GRADO**

**Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso. El caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) desde la perspectiva de directivos de escuelas secundarias de la ciudad de Esperanza.**

**Autora: Gisel Longoni**

**Tutora temática: Masi Sañudo, Rita**

**Año: 2017**

## ÍNDICE

Agradecimientos .....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1.....	8
<i>Precisiones metodológicas</i> .....	8
1. Metodología seleccionada.....	8
2. Consideraciones sobre las unidades de análisis .....	10
• Recorte demográfico: ciudad de Esperanza .....	10
• Instituciones seleccionadas .....	12
3. Recolección de datos y análisis de la información.....	15
CAPÍTULO 2.....	18
<i>La política social argentina</i> .....	18
1. Principales debates teóricos.....	18
• El Estado Argentino y la política social en clave histórica .....	21
• Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos .....	24
2. Asignación Universal por Hijo para Protección Social: orígenes y caracterización 26	
CAPITULO 3.....	30
<i>Política Social y escolarización en la Argentina</i> .....	30
1. La educación en clave histórica .....	30
2. Devenir del sistema educativo en los últimos años .....	32
3. Las condicionalidades en Educación.....	35
4. Los agentes burocráticos del ámbito escolar.....	37
CAPITULO 4.....	40
<i>La AUH desde la visión de los agentes que la implementan</i> .....	40
1. Modos de considerar y nombrar la política .....	40
2. La educación como una condicionalidad .....	42

3. Procesos de intermediación e incidencia en la vida de los escolares .....	44
4. Escuelas, Estado y Sociedad .....	46
CAPITULO 5.....	50
<i>Reflexiones a modo de cierre</i> .....	50
BIBLIOGRAFÍA.....	53
ANEXOS.....	57
• Procesamiento de las entrevistas realizadas. ....	57
• Guía de preguntas .....	60
• Reflexiones sobre la experiencia de iniciación a la investigación.....	60

# Agradecimientos

A mi familia y mi compañero por su apoyo constante e incondicional a lo largo de este proceso.

A mis amigas, amigos, compañeras y compañeros con quienes he compartido esta hermosa etapa.

A mi tutora, por la dedicación, el tiempo, la disposición, la paciencia y la sabiduría para guiarme en la realización de este trabajo.

A los docentes de esta casa de estudio, por ser parte de mi formación profesional.  
A quienes fueron parte de la realización de esta tesina.

Y a todas las personas que he conocido en este camino.

GRACIAS

# INTRODUCCIÓN

La presente tesina de grado se inscribe en el marco de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional del Litoral. El tema de la investigación gira en torno a una política social que se viene desarrollando hace casi una década en Argentina, denominada Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y la visión de actores institucionales partícipes en su implementación en escuelas secundarias de la ciudad de Esperanza.

El problema a investigar surge de los siguientes interrogantes: ¿Qué conocimiento tienen los actores institucionales de la AUH? ¿Qué cambios se produjeron en la dinámica de la organización institucional desde su implementación? ¿Hubo cambios? ¿Qué dificultades genera su implementación? ¿Qué posibilidades promueve? ¿Cómo significan a los sujetos destinatarios de la AUH los actores institucionales?

El objetivo general es analizar las implicancias de la implementación de la AUH en el marco de las instituciones escolares desde la perspectiva de los directivos. Los objetivos específicos son: identificar el conocimiento y valoración de los directivos en relación a la política que implementan y a la normativa que la rige; identificar posibilidades y dificultades que genera la implementación de la AUH en las instituciones en estudio y describir los modos en que los actores institucionales significan a los sujetos destinatarios de la AUH.

La elección del tema surge del interés por el área de políticas sociales. La posibilidad de participar en un proyecto<sup>1</sup> de investigación como estudiante avanzada en el trayecto de la carrera, permitió ingresar en el tema capturando la perspectiva de los sujetos destinatarios de la política. Con la tesina se pretende abordar esta política desde la singularidad de los agentes que intervienen en la implementación en torno a una de las condicionalidades exigidas para su otorgamiento. Se optó por analizar sólo la condicionalidad en materia educativa teniendo en cuenta los tiempos de una tesina, y por una inclinación personal hacia el área educación. El recorte demográfico para el trabajo de campo se realizó teniendo en cuenta el lugar de residencia de la tesista y donde pretende desarrollarse profesionalmente en un futuro.

---

<sup>1</sup> Participación como estudiante avanzada en un equipo de investigación que nuclea a cinco universidades: Universidad Nacional de Lujan, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral, (Argentina) y Universidad Nacional del Quindío (Colombia). Título del proyecto: "Transferencia condicionada de ingreso y vida cotidiana: estudio comparado AUH (Argentina) y Familias en Acción (Colombia)", Período: 2015-2016. Director: Gustavo Parra. Co-directora: Fabiana Mendoza.

En este estudio específicamente está presente el interés de conocer la valoración e interpretación que los agentes antes mencionados, realizan en torno a la incidencia específica de la AUH en la vida escolar de los jóvenes a los cuales va dirigida. Así como develar las posibilidades / dificultades que han observado a la luz de su desarrollo y la postura que adoptan frente a esta política social a partir de sus rasgos distintivos.

Las estrategias de intervención diseñadas en las leyes o decretos, dependen de la interpretación que de ellas realizan los agentes burocráticos a lo largo de los procesos de implementación, donde intervienen múltiples factores como la sedimentación de políticas previas, la intersección con otras vigentes, las historias particulares e institucionales, entre otros (Sinisi y Montesinos en Gluz: 2012). Reconocer la incidencia que ejercen los actores institucionales en la implementación de las políticas brinda herramientas para mejorar los procesos de gestión, en post de garantizar los derechos por los cuales se crearon.

Es menester señalar que la AUH es un Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), los cuales surgen en la Argentina a mediados de los años 90, con la finalidad de combatir la pobreza. Desde la fecha de creación de la AUH en el año 2009, se han planteado desde diferentes perspectivas teóricas y políticas, críticas o valoraciones respecto a su modalidad de implementación y/o su incidencia en las condiciones de vida de la población destinataria. En el marco de esta controvertida mirada, algunos estudios como los realizados por el proyecto mencionado anteriormente, entre universidades de Argentina y Colombia, le atribuyen la producción de un sustancial mejoramiento en la calidad de vida de los hogares al facilitar el acceso al consumo de bienes y servicios y otros se interrogan sobre la posibilidad de constituir un giro estratégico, en la orientación de la política social argentina, a partir del estallido del 2001 frente a las transformaciones operadas en el mundo del trabajo. (Costa en Masi Marucci 2016).

Esta política trajo consigo un cambio de paradigma en la política social argentina, aspirando posicionarse desde una perspectiva de derechos. No obstante, estudios realizados dan cuenta que en el territorio, en la cotidianidad de su implementación, perviven concepciones que no logran romper con las lógicas de las políticas de transferencia condicionada anteriores de carácter asistencialista.

Estudiar y problematizar la política social desde el Trabajo Social constituye un desafío por tratarse de un espacio de intervención de la profesión, espacio que es al mismo tiempo recreado y transformado por los sujetos que intervienen tanto en su diseño

como en su implementación. Contar con herramientas para su análisis y ser críticos de las mismas es una fortaleza para quienes trabajan constantemente con los problemas sociales, que expresan la cuestión social. De modo de pasar de la figura de meros ejecutores de la política, a posicionarse desde el diseño, aportando nuevas miradas y modos de hacer política social, teniendo en cuenta a los sujetos para los cuales se crean.

El trabajo se organiza en seis capítulos. En el primero se esbozan las precisiones metodológicas llevadas adelante para el trabajo de investigación y se realiza una breve descripción de la ciudad de Esperanza, lugar seleccionado para localizar el trabajo de campo.

En el segundo capítulo, se realiza un recorrido por la literatura sobre política social, y se la vincula con la historia del Estado argentino de las últimas décadas. En el mismo apartado se define y caracteriza la política en análisis, la AUH.

El tercer capítulo avanza en el devenir histórico de la educación como política social universal en la Argentina, que a modo de contexto más amplio contribuye al análisis posterior respecto de las implicancias de la AUH en educación. Asimismo se explicitan las vinculaciones entre la AUH y el sistema educativo, destacando el rol de los agentes burocráticos en su implementación.

En el cuarto capítulo se procede a realizar el análisis y problematización de los resultados obtenidos del trabajo de campo, para finalizar en el quinto capítulo con algunas reflexiones a modo de cierre.

# CAPÍTULO 1

## *Precisiones metodológicas*

### **1. Metodología seleccionada**

El término metodología designa al modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas, y en las ciencias sociales se emplea para denominar a la manera de realizar investigación (Taylor y Bogdan: 1987). Se la puede considerar como una “actividad creativa”, que pone de manifiesto la actitud del investigador para crear y recrear un corpus metodológico coherente y vinculado de manera directa con su marco de referencia teórico. En esta línea, Lincoln y Guba (2002) plantean que el marco paradigmático (los paradigmas) debe responder a diversos supuestos:

Las creencias básicas que definen a los paradigmas de la investigación pueden resumirse según las respuestas que proporcionan sus proponentes a tres preguntas fundamentales (...) La pregunta ontológica. ¿Cuál es la forma y la naturaleza de la realidad y, por lo tanto, qué es lo que podemos conocer de ella? (...) La pregunta epistemológica. ¿Cuál es la naturaleza de la relación entre quien conoce o busca conocer y lo que puede ser conocido? (...) La pregunta metodológica. ¿Cómo puede el investigador (el que busca conocer) arreglárselas para averiguar si lo que él o ella cree puede ser conocido? (121)

Los autores presentan una estrecha vinculación entre las elecciones metodológicas y la visión del mundo del investigador, lo cual se antepone a la visión de ciencia estándar, neutral y objetiva proyectada, particularmente, por el positivismo, que se presenta como uno de los paradigmas que continúan estando vigente de manera hegemónica en la producción de conocimiento.

La presente investigación, en oposición al paradigma positivista, se llevó adelante bajo los postulados del paradigma constructivista, el cual sostiene que el conocimiento se crea y recrea en la vinculación de investigador y el objeto. En torno a dicho paradigma, los hallazgos son construcciones sociales que resultan de los avances de la investigación. Así, el conocimiento no se constituye como verdadero sino como resultados de la interacción entre quien decide conocer y aquellos que son conocidos en un contexto determinado (Lincoln y Guba, 2002).

Se optó por un enfoque cualitativo de investigación, ya que permite recuperar las significaciones, supuestos, miradas, representaciones y discursos subyacentes en las prácticas cotidianas de los sujetos, en este caso de los directivos de las escuelas

secundarias. Dicho enfoque, produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable. Al entender de Vasilachis (1992):

En los métodos cualitativos se actúa sobre contextos “reales” y el observador procura acceder a las estructuras de significados propias de esos contextos mediante su participación en los mismos. (...) la postura metodológica de esta concepción es la del examen directo del mundo empírico social entendiendo que tal estudio permite al especialista satisfacer todos los requisitos básicos de la ciencia empírica: enfrentarse a un mundo susceptible de observación y análisis, suscitar problemas con respecto al mismo, reunir los datos necesarios a través de un examen detenido y disciplinado, descubrir relaciones entre las diferentes categorías de los datos, formular proposiciones respecto de esas relaciones, incorporarlas a un sistema teórico y verificar problemas, datos, relaciones, proposiciones y teorías por medio de un nuevo examen del mundo empírico” (31)

En base a dichos postulados, la perspectiva cualitativa nos permite comprender de una forma más profunda las prácticas sociales de los sujetos, es decir, realizar “un examen directo del mundo”, lo que no se presenta como tarea sencilla debido a la complejidad que denota la realidad. Pese a esto, sus características habilitan la problematización y reflexión respecto a las perspectivas de los sujetos, que son quienes transitan, encarnan y resignifican los procesos sociales. Así lo expresan, Marradi, Archenti y Piovani (2007) cuando aclaran que:

Las investigaciones comúnmente llamadas cualitativas (no- estándar) se prestan habitualmente a diseños más flexibles: hay cuestiones que se pueden definir de antemano, pero hay muchas otras que no pueden ser definidas con anticipación y que deberán ser decididas a lo largo del proceso de investigación y en función del acercamiento a los objetos de estudio o sujetos de interés. (77)

Dado a que se adoptó un diseño flexible, en este momento se puede dar cuenta de algunos cambios producidos a lo largo del proceso. Los primeros diseños de tesina han sido modificados, teniendo en cuenta la factibilidad de realización. Como primer proyecto, se propuso analizar las percepciones de los sujetos destinatarios de la AUH de la ciudad de Santa Fe. Pero considerando los tiempos de la tesina, y el lugar de residencia de la tesista, se optó por modificarlo, para trabajar la misma política desde la perspectiva de los directivos de algunas instituciones y en la ciudad de Esperanza.

A su vez, primero se seleccionaron las escuelas primarias, pero al contar la ciudad de Esperanza con casi veinte establecimientos de ese nivel, iba a resultar casi imposible abarcar a todos, dado que la intención era tener una perspectiva general sobre la política y no ahondar solo en algunas escuelas. Por ello, se optó por analizar las escuelas secundarias, ya que son sólo ocho en la ciudad, y además es en el nivel educativo donde mayor incidencia tiene la AUH en términos de continuidad de los estudios.

Otro aspecto que introdujo modificaciones en el plan de trabajo, lo constituyeron los paros docentes<sup>2</sup>. El inicio de la realización de las entrevistas coincidió con el comienzo del ciclo lectivo 2017, en medio de la organización de las escuelas para recibir a todos los estudiantes que se suman en los primeros años y el reclamo gremial. Ello da cuenta de la complejidad que adquiere trabajar con los sujetos como unidades de análisis, ya que se desempeñan en contextos atravesados por diversas problemáticas que introducen variables a los procesos.

## **2. Consideraciones sobre las unidades de análisis**

Como se ha expresado en párrafos precedentes, el objeto del presente trabajo refiere a conocer la visión de los actores institucionales partícipes en la implementación de la AUH en escuelas secundarias de la ciudad de Esperanza. En función del mismo, las unidades de estudio corresponden a las escuelas secundarias de la ciudad de Esperanza. La unidad de análisis<sup>3</sup> la constituyeron los directivos de las escuelas.

Al respecto, y siguiendo la perspectiva dialéctica de Juan Samaja:

[...] una unidad de análisis (o individuo de estudio) puede ser concebida como un "miembro" (de un sistema, es decir, como formando parte de un universal) o como un "colectivo" (como conteniendo "particularidades"). En conclusión, podemos considerar a nuestro sistema como: a. un universo que tiene partes o como b. la parte de un universo, [...] (2004: 176).

En este sentido, los discursos de los directivos seleccionados, formaron –en términos de Susana Torrado- “unidades de observación”.

### **• Recorte demográfico: ciudad de Esperanza**

Para la realización del trabajo de campo se seleccionó la ciudad de Esperanza, localidad del centro este de la provincia de Santa Fe de la República Argentina. Es la cabecera del departamento Las Colonias y se ubica a 38 km de la capital. Actualmente cuenta con más de 42.000 habitantes<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Los docentes nucleados tanto por AMSAFE como por SADOP, en rechazo a la oferta salarial presentada por el gobierno provincial y ante la falta de convocatoria de la paritaria nacional, han establecido aproximadamente un total de diez días de paro en toda la provincia.

<sup>3</sup> Se entiende aquí como unidad de análisis a lo que Susana Torrado denomina para este nivel empírico "unidad de observación", "la unidad acerca de la cual se recogen datos a través del encuestamiento directo o indirecto" (Torrado, 1983: 13).

<sup>4</sup> Según Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010

Su actividad productiva es variada. Se destacan las industrias del cuero, de la madera y metalúrgicas. Tiene también una importante actividad agropecuaria, se trata de la primera colonia agrícola organizada del país<sup>5</sup>.

En materia educativa, la ciudad cuenta con dieciocho (18) jardines de infantes, diecisiete (17) escuelas de nivel primario y nueve (9) de nivel secundario. De las escuelas secundarias, seis son públicas y tres privadas, de carácter confesional. De las seis escuelas públicas, dos son técnicas y una agrotécnica.

Respecto de su oferta terciaria, cuenta con dos facultades, una de Veterinaria y otra de Agronomía, dependientes de la Universidad Nacional del Litoral. Asimismo, cuenta con institutos superiores, tales como el Instituto Superior de Profesorado N° 8 Alte. Brown (Anexo Esperanza), el Instituto Superior de Fotografía "Lux Capere", el ITEC (Instituto Tecnológico "El Molino", llamado así porque se encuentra en el edificio que perteneció a la empresa "Molino Angelita") y la Escuela Normal, donde se encuentran el Profesorado de Educación Primaria y de Nivel Inicial.

Para una mejor descripción del escenario educativo de Esperanza, se acudió a los datos estadísticos producidos por el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC)<sup>6</sup>. Se obtuvo información sobre aspectos educativos de los censos realizados en los años 1991, 2001 y 2010. Los mismos, indican que el porcentaje de población sin instrucción ha disminuido notablemente, del 15% en 1991 al 0.81% en 2010. Por su parte, ha aumentado la población que completó el nivel secundario. También de los datos se infiere que entre 2001 y 2010 disminuyó la cantidad de personas que nunca asistió a la escuela y aumentó el porcentaje que asiste o asistió. Son datos que revelan un aumento en la demanda escolar, donde uno de los factores principales lo constituyó la Ley de Educación 26.206 que instauró la educación secundaria obligatoria, que más adelante ampliaremos.

### **Tabla 1**

*Población de la ciudad de Esperanza de 15 años y más que asiste o asistió a un establecimiento educativo por máximo nivel de instrucción alcanzado<sup>7</sup>*

---

<sup>5</sup> Para ampliar ver <http://www.esperanza.tur.ar/sitio/index.php/historia>.

<sup>6</sup> Trabaja en la generación de información estadística de elaboración propia y coopera con otros organismos de su misma naturaleza, como lo es el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

<sup>7</sup> Máximo nivel de instrucción: se refiere al último nivel de educación cursado y a la completud del mismo, es decir, a la aprobación del último año de estudio y la obtención del diploma o certificado correspondiente a determinado nivel. Fuente INDEC.

Año	Población total de 15 años y más	Sin instrucción		Secundario Incompleto		Secundario Completo	
		Total	%	Total	%	Total	%
1991	21982	3300	15,01	1940	8,83	3061	13,93
2001	26649	456	1,71	4572	17,16	4603	17,27
2010	31678	257	0,81	5980	18,88	5667	17,89

**Tabla 2**

*Población de 3 años y más de la ciudad de Esperanza según condición de asistencia escolar*

Año	Total de la población de 3 años o más	Asiste		Asistió		Nunca Asistió	
		Total	%	Total	%	Total	%
2001	34109	11490	33,69	21605	63,34	1014	2,97
2010	40188	12979	32,30	26410	65,72	799	1,99

- **Instituciones seleccionadas**

Para la realización de la investigación se pretendió trabajar con toda la población, es decir, con todas las escuelas secundarias de la ciudad para tener un panorama general sobre las posturas de los directivos respecto de la AUH. No obstante, no se incluyó a la Escuela Agrotécnica, por ser con internado y dependencia nacional (Universidad Nacional del Litoral). Por ello, de las nueve escuelas secundarias, solo se trabajó con ocho.

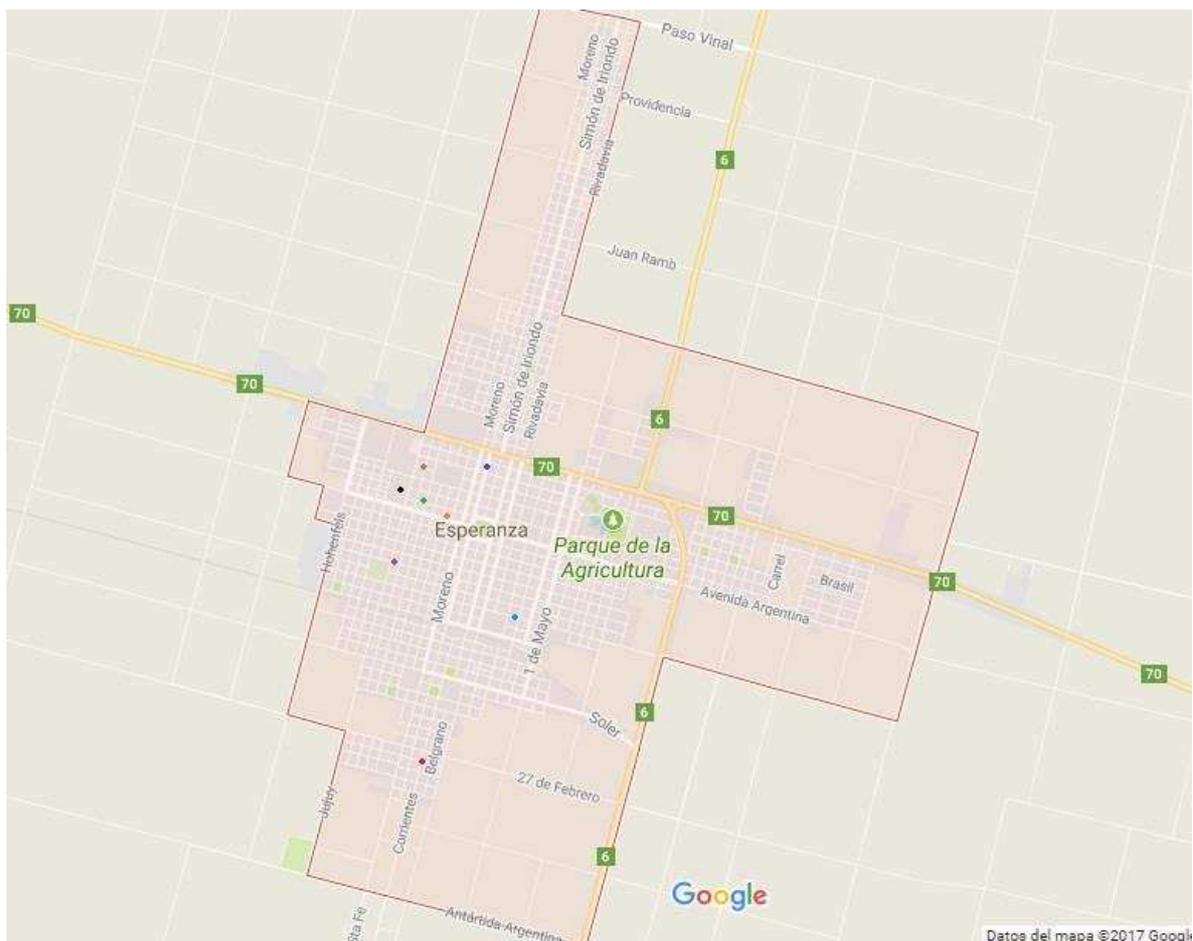
**Tabla 3**

*Detalle de las escuelas seleccionadas para el trabajo de campo.*

PÚBLICAS	PRIVADAS
----------	----------

RURALES	Núcleo Rural E.E.M. N° 371	
URBANAS	E.E.M. N° 371 "Soldados de la Patria: Colombo Muller"	E.E.T. Particular Incorporada N° 2027 "José Manuel Estrada"
	E.E.T. N° 644 "Gregoria Matorras"	E.E.M. Part. Inc. N° 8076 "Nuestra Señora del Huerto"
	E.E.T. N° 455 "General Don José de San Martín"	E.E.M. Part. Inc. N° 8006 "San José"
	E.E.M. N° 30 "Domingo Faustino Sarmiento"	

En la **Figura 1** se observa que las escuelas privadas se encuentran en el centro, contiguas entre sí, y las demás más alejadas. No obstante, hay zonas de la ciudad que no cuentan con una escuela secundaria cercana, como observamos en el extremo norte y en el extremo este. Por ejemplo, los adolescentes del barrio "La Orilla", ubicado en el norte de la ciudad que limita como se observa en el mapa con la calle Paso Vinal, deben recorrer al menos tres kilómetros para llegar a la escuela secundaria más cercana, que es la Escuela Normal Superior N° 30, representada con el color azul.



**Figura 1**

**Mapa de la ciudad de Esperanza con sus escuelas secundarias identificadas.**

Rojo: Núcleo Rural E.E.M. N° 371.

Celeste: E.E.M. N° 371 "Soldados de la Patria: Colombo Muller".

Violeta: E.E.T. N° 644 "Gregoria Matorras".

Negro: E.E.M. Part. Inc. N° 8006 "San José"

Verde: E.E.M. Part. Inc. N° 8076 "Nuestra Señora del Huerto"

Naranja: E.E.T. Particular Incorporada N° 2027 "José Manuel Estrada"

Marrón: E.E.T. N° 455 "General Don José de San Martín"

Azul: E.E.M. N° 30 "Domingo Faustino Sarmiento"

### **3. Recolección de datos y análisis de la información**

Se emplearon determinadas técnicas entendidas como “(...) instrumentos a los fines cognoscitivos de las diversas ciencias”. (Marradi, Archenti y Piovani, 2007: 55). En el presente trabajo, se pueden distinguir técnicas que fueron encargadas de ampliar la indagación teórica y metodológica y una serie de técnicas vinculadas directamente con los objetivos del trabajo y que permitieron la obtención de los análisis finales. Entre las primeras, se destacan la recuperación documental, a partir de la búsqueda y lectura de artículos, libros, documentos relacionados al tema. Así como, la participación en diversos eventos académicos, como ser “Las jornadas: Una experiencia de escritura<sup>8</sup> (2016)” y el “2º Encuentro sobre Políticas Sociales Urbanas en Ciudades Intermedias (2017)”. Respecto a las de las técnicas vinculadas directamente con los objetivos del trabajo, se recurrió a la entrevista en profundidad. Siguiendo a Taylor y Bogdan (1992):

Por entrevistas cualitativas en profundidad entendemos reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras. Las entrevistas en profundidad siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas. Lejos de asemejarse a un robot recolector de datos, el propio investigador es el instrumento de la investigación, y no lo es un protocolo o formulario de entrevista. (101)

Este tipo de entrevista permitió captar las voces de los directivos, en su carácter de agentes institucionales del programa AUH. Si bien no se realizaron “reiterados encuentros”, las entrevistas realizadas fueron suficientes a los fines de los objetivos de la investigación. En el desarrollo de las entrevistas se empleó el grabador como soporte.

Se realizó una entrevista semi estructurada por escuela secundaria a cada director o vice director. Los mismos fueron seleccionados por ser los responsables de firmar las libretas de los estudiantes para el cobro de la AUH, y por tener un conocimiento más abarcativo o integral del funcionamiento y desarrollo de las escuelas por el cargo que desempeñan.

Para el análisis de los resultados se apeló al análisis de contenido, y el empleo de determinados procedimientos propios de la teoría fundamentada para la codificación de los datos. El análisis de contenido es definido como:

...técnica de interpretación y comprensión de textos –escritos, orales, filmados, fotográficos, transcripciones de entrevistas y observaciones, discursos, documentos- es decir, todo tipo

---

<sup>8</sup> La actividad conforma la propuesta de la cátedra “Trabajo Social y construcción disciplinar”, correspondiente al 5to año de la Licenciatura. En la misma, se presentaron las producciones de las/los estudiantes, sobre diversas temáticas elegidas por los mismos.

de registro teniendo en cuenta el contexto en el que se produce tanto lo manifiesto como lo latente de los discursos, y posible de realizar análisis tanto cuanti como cualitativo. (Schettini-Cortazzo: 2014: 45)

Según Krippendorff (1990: 36), el análisis de contenido requiere un marco de referencia conceptual que abarque: los datos, tal como se lo comunican al analista, el contexto de los datos, la forma en que el conocimiento del analista lo obliga a dividir su realidad, el objetivo de un análisis de contenido, la inferencia como tarea intelectual básica, la validez como criterio supremo de éxito.

Una vez realizadas las entrevistas, se desgravaron e imprimieron para trabajar sobre el contenido de las mismas. Como primer paso, teniendo en cuenta la guía de preguntas, se clasificó la información en un cuadro<sup>9</sup> que identificaba cada interrogante con algún aspecto en particular.

Luego de este primer análisis estructurado en base a los interrogantes iniciales de las entrevistas, se procedió a la lectura y análisis del contenido, teniendo en cuenta temas o problemáticas emergentes de las mismas, para problematizarlas teniendo en cuenta el tipo de escuela que la mencionó y qué lectura se puede hacer de ello. Podemos decir en este punto, que se procedió a la codificación de los datos:

“En la investigación cualitativa, la codificación es un modo sistemático de desarrollar y refinar las interpretaciones de los datos... incluye la reunión y análisis de todos los datos que se refieren a temas, ideas, conceptos, interpretaciones y proposiciones. Durante esta etapa de análisis, lo que inicialmente fueron ideas e intuiciones vagas se refinan, expanden, descartan o desarrollan por completo” (Taylor y Bodan, 1896:167).

Para la elaboración de la guía de preguntas<sup>10</sup> se tuvieron en cuenta los objetivos específicos de la investigación, que a continuación se detallan:

- Indagar el conocimiento y valoración de los actores institucionales en relación a la política que implementan y a la normativa que la rige.
- Identificar posibilidades y dificultades que genera la implementación de la AUH en las instituciones en estudio.
- Analizar las posturas que los actores institucionales asumen en la cotidianidad frente a la política en análisis.

En el cuestionario se han pautado pocas preguntas con la finalidad de que el entrevistado responda las mismas sin demasiadas intervenciones del entrevistador,

---

<sup>9</sup> Se adjunta en ANEXO.

<sup>10</sup> Se adjunta la guía en el ANEXO.

para que emerjan en el discurso lo que él quiera expresar al respecto sin condicionar las respuestas.

# CAPÍTULO 2

## *La política social argentina*

En el presente capítulo se realiza un recorrido por la literatura sobre política social, y se la vincula con la historia del Estado argentino de las últimas décadas, con la finalidad de rastrear los antecedentes de la AUH y contextualizar su origen. Luego se avanza en la definición y caracterización de la política en análisis.

### **1. Principales debates teóricos**

Soldano y Andrenacci (2006) sostienen que la producción sobre la historia de la política social comienza en Argentina con la vuelta de la democracia en 1983. Anteriormente los estudios del sistema de seguridad social o de la política laboral estuvieron vinculados al análisis de la relación entre Estado y sindicatos. Asimismo, los estudios sobre el sistema de salud, educativo o la política asistencial permanecían escindidos unos de otros, no cruzados por enfoques de política social con pretensión abarcativa. Como lo expresan los autores mencionados: “El debate académico de política social es reciente y constituye un campo abierto” (2006:3).

La literatura Argentina desde 1983 consideró a la política social como las formas secundarias de distribución del ingreso o formas redistributivas. En esta categoría se incluyeron tres grandes campos de política: el sistema de seguridad social, las instituciones públicas universales (salud y educación) y las intervenciones públicas puntuales sobre individuos o grupos de riesgo (política asistencial). Estas primeras definiciones contribuyeron a delimitar el campo de discusión de la política social argentina.

Ernesto Isuani previo a la década de 1990, distinguía desde el Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP), la política social de la política económica. La primera denominada como “Estado de Bienestar” y la segunda como “Estado Keynesiano”. El Estado de Bienestar (EB) fue definido por Isuani<sup>11</sup> como:

Conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operarían en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a productos de

---

<sup>11</sup> ISUANI, Ernesto: “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?”; en ISUANI, Ernesto; LO VUOLO, Rubén y TENTI FANFANI, Emilio: El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis; Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, 1991

consumo básico), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación o salud). El establecimiento de regulaciones protectoras de las condiciones de trabajo (higiene en fábricas), del medio ambiente o de la calidad de bienes y servicios, es finalmente otro instrumento del EB. (Isuani en Soldano y Andrenacci:2006:7)

Para el autor, el EB se crea ante la necesidad del mantenimiento del orden social y la generación de legitimidad para el Estado capitalista. La institución central del EB según Isuani era el sistema de seguros sociales. Por su parte, el Estado Keynesiano era definido como un conjunto de instrumentos de regularización anticíclica de las fluctuaciones de la economía.

Otros trabajos previos a los 90, relativizaron esta división propuesta por Isuani, y definieron a la política social como un complejo de intervenciones en el seno de las cuales resultaban inescindibles los roles de la política económica y de la política social. En esta línea se ubicaron Rosalía Cortez y Adriana Marshall, quienes propusieron el concepto de Intervenciones sociales del Estado (ISI) caracterizadas por la regulación directa o indirecta que éstas ejercen sobre las condiciones de uso de la fuerza de trabajo. Para estas autoras, la política social refería a los instrumentos estatales de regulación de la fuerza de trabajo, las condiciones de vida y el conflicto social. En este sentido, Soldano y Andrenacci afirman: “se hacía cada vez más evidente, entre los ´80 y los ´90, la dificultad de aislar a las políticas públicas, entendidas como intervenciones puntuales, del vacilante universo de modos de vida de los asalariados.” (2006:5).

En los ´90 comienza una segunda generación de trabajos del CIEPP, orientados a identificar el proceso de cambio en el complejo de política social en la Argentina. Se sitúa por primera vez de manera sistemática a la Argentina en el debate internacional sobre la política social de fines del siglo XX, debate que se centra en la crisis y/o la transformación del Estado de Bienestar. Para el CIEPP, la intervención del Estado capitalista busca obtener la continuidad de la acumulación y de la legitimación determinando tipos históricos de capitalismo, constituyendo el Estado de Bienestar un tipo de capitalismo:

Lo específico del Estado de Bienestar, como tipo histórico del capitalismo, es que obtiene la reproducción sistémica a través de una forma regulatoria que funciona como “contra-control político” de los principios del libre mercado, alimentando un “círculo virtuoso” de crecimiento económico combinado con integración relativamente masiva de la población a las relaciones salariales capitalistas. (Soldano y Andrenacci: 2006:5)

La crisis de los EB surge cuando las intervenciones públicas comenzaron a comprometer tanto la obtención de legitimidad como la continuidad del proceso de acumulación.

Lo Vuolo (1998) afirma que el EB argentino constituyó un “híbrido institucional” que combinó formas universalistas y corporativas de política social en un sistema político autoritario. Éste surge entre la posguerra y los ´70, combinando dos manos, la izquierda compuesta por tres lógicas: el sistema previsional, las bases universales y las políticas focalizadas, y por una mano derecha constituida por la economía política de sustitución de importaciones.

En los años noventa surge un nuevo Estado asistencialista, resultado de la crisis global del modelo social de acumulación. El modelo emergente es conceptualizado por Grassi, Hintze y Neufeld (1994) como “neoliberalismo neoconservador”. Las políticas sociales focalizadas ocupan un lugar hegemónico. En este sentido, Danani sostiene que las políticas sociales constituyen elementos axiales en la producción y reproducción del orden social y responden a proyectos socio-políticos en pugna. Para Rozas Pagaza (2001) el Estado constituye formas de institucionalidad a partir de las condiciones exigidas por el proceso de acumulación capitalista, lo que a su vez define los términos sobre los cuales se desarrolla la cuestión social.

Soldano y Andrenacci (2006) sostienen que a fines de la década del ´90 la literatura en política social se caracterizaba por contener dos núcleos problemáticos. Por un lado se insiste en la imposibilidad de pensar estrategias racionales de intervención sobre la degradación de las condiciones de vida que tomen a la macropolítica como dato y a la política social como intervención remedial o compensatoria. Por otro lado, se cuestionan las políticas asistenciales implementadas por irracionales, al fragmentar y no comprender la complejidad de la realidad, por sus estrategias de descentralización, privatización y focalización perversas.

Los trabajos más recientes en clave teórica han apartado los estudios de política social del análisis de políticas públicas, optando por un enfoque comprehensivo de la relación cuestión social y política social (Soldano y Andrenacci: 2006). En este sentido, Estela Grassi afirma que los problemas sociales expresan la tensión fundante o constitutiva de las sociedades capitalistas occidentales: igualdad-autonomía jurídico-política versus desigualdad-heteronomía socioeconómica. Pero la forma en que estos problemas se presentan (se definen, se contextualizan, se conjeturan sus causas y se anticipan sus soluciones) refleja al mismo tiempo las condiciones de hegemonía imperantes en esa organización social en ese momento. Si la tensión fundante explica la cuestión social, las formas que esta toma dependen de coordenadas espacio-temporales precisas en las que se conjugan modos de producción y modos de dominación.

La política social del Estado es para Grassi (2000) “el conjunto de regulaciones de la vida social referidas a la participación en la producción y reproducción ampliada de la vida”. Se trata de una reproducción que excede a la sobrevivencia física, regenerando a cada vez las reglas y roles que presiden la vida de los sujetos en una sociedad capitalista moderna. La política social refleja los problemas sociales (las formas en que se manifiesta la cuestión social) y a la vez contribuye a “producirlos”.

Las ciencias sociales contemporáneas comienzan a observar la complejidad y la centralidad de la política social en el funcionamiento de las sociedades modernas. Surgen en este contexto otras definiciones de política social, como la propuesta por Andrenacci y Repetto:

(...) todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos “no deseados” de los mismos. (Andrenacci y Repetto:2006:2)

En la misma línea, Soldano y Andrenacci (2006) definen a la política social como “conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma”, donde el Estado como agente institucional tiene una importancia relativa según sus características. Estas intervenciones pautan los modos en que se produce el proceso de integración social y establecen condiciones mínimas o básicas comunes de reproducción y socialización para los individuos y grupos que coexisten en el espacio de un Estado-nación.

En términos de Frasser (1991), las políticas sociales son concebidas como expresión y resultado de la “lucha por las necesidades” al interior del campo de la intervención social, y afirma que constituyen una forma particular de vínculos sociales entre las instituciones que facilitan o restringen el acceso a bienes y servicios necesarios para asegurar la reproducción social.

- **El Estado Argentino y la política social en clave histórica**

La salida de la crisis mundial de los años 30 y 40, gestó un proceso de construcción de ciudadanía basado en el Pacto Keynesiano, el bienestar y la seguridad en los modos de vida (Masi Sañudo y otros:2014). Desde inicio del siglo XX hasta mediados de los 70 en Argentina existían ciertos niveles de integración y cohesión social producto de una trayectoria en materia de ciudadanía social, centrada en la figura del trabajador. En la sociedad moderna el trabajo, el sistema de salud y el sistema educativo fueron los principales vectores de integración.

El deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población comienza a mediados de los años ´70, en especial con el inicio de la dictadura. A partir de entonces, y aún con el retorno y consolidación democrática de 1983, la estructura social argentina se vio nuevamente alterada con dos hitos críticos: los procesos hiperinflacionarios de 1989/1990 y la crisis socio-económica y político-institucional de 2001/2002.

Repetto y Chudnovsky (2008) sostienen que estos hechos fueron plasmando una sociedad que expresaba en el inicio del nuevo siglo la combinación de tendencias de largo y corto plazo. En el largo plazo se presenta el empobrecimiento y segmentación de los sectores medios, deterioro de las condiciones laborales, cristalización de desiguales condiciones de vida entre provincias y sectores de la sociedad. Las tendencias de corto plazo, de carácter coyuntural, fueron los vaivenes en los índices de pobreza e indigencia medidos por ingreso, que acompañó la dinámica macroeconómica del país en los últimos 40 años.

En nuestro país no hubo problemas de escala de pobreza por ingreso hasta bien entrada la década del ´80 momento donde el retorno a la vida democrática (1983-1989) permitió una visibilización de la problemática. La pobreza surge como una señal de identidad de la sociedad argentina, hasta entonces caracterizada por tendencias de movilidad social ascendente y fuerte presencia de sectores medios. Se suceden tres cuestiones en este contexto: existencia real de sectores en situación de pobreza, decisión del primer gobierno democrático post dictadura de afrontar esta situación y la presencia de profesionales calificados en el Estado y en la academia con capacidad de desarrollar estudios sobre el problema de la pobreza. En este tiempo no se producen procesos de cambios en la matriz de políticas sociales preexistentes, heredada de los años 40.

Si bien la pobreza tiene antecedentes a mediados de los ´80, fue a partir del proceso hiperinflacionario de 1989/1999 donde alcanzó un nuevo status como problema político. Argentina ingresa al siglo XXI en medio de una brutal crisis: deterioro de la autoridad política, recesión económica y deterioro de los indicadores sociales. El gobierno neoliberal de Menem (1989/1999) y la inoperancia de De la Rúa (2000/2001) derivaron en un panorama desolador. El Plan de Convertibilidad<sup>12</sup> puesto en marcha

---

<sup>12</sup> En el gobierno de Menem, con Cavallo como ministro de economía, se lanza el Plan de Convertibilidad en marzo de 1991. Esta ley establecía un tipo de cambio fijo, por ley, y convertía a la moneda argentina en un apéndice del dólar, renunciando a una política monetaria y cambiaria autónoma. El objetivo era la estabilización de precios y el control de la hiperinflación. Para garantizar la convertibilidad, el Estado se compromete a no emitir moneda para financiar su déficit interno. Por lo tanto, el nivel de circulación de moneda interna dependía de las reservas en moneda externa que poseía el Banco Central. La política económica, a partir de la Convertibilidad apuntó a obtener un superávit fiscal para el pago de la deuda externa. Con este fin se alentó la recaudación impositiva, se incorporaron recursos provenientes de

en 1991 redujo la pobreza y la indigencia hasta 1994, donde comienzan a aumentar nuevamente como consecuencia de una gran crisis que estalló en 2001 y 2002, donde se da fin a la Convertibilidad.

La década del '90 repercutió fuertemente sobre las familias en la parte baja de la estructura social. Svampa (2005) afirma que se produce un distanciamiento en el interior mismo de las clases medias, y una modificación en las pautas de movilidad social ascendente y descendente. En este contexto, se consolidan procesos de polarización y vulnerabilidad social.

En esta década se producen grandes reformas de la política social: privatización de servicios públicos, desregulación y flexibilización laboral y priorización de programas sociales y proyectos asociativos de economía social, que en palabras de Repetto y Andrenacci (2006) "crearon economía de la pobreza". Desde la Ley de Empleo<sup>13</sup> de 1991 en adelante se realizaron modificaciones que contribuyeron a desmontar décadas de protección de los trabajadores asalariados.

A mediados de los '90 y al menos hasta el 2002 surgen una serie de programas focalizados a pequeña escala, sin perspectiva de integralidad. Las características de los mismos estuvieron dadas por la llegada de nuevos funcionarios, conflictos por la asignación de recursos entre ministerios y al interior de los mismos, y por la falta de ideas claras que incentivaban a adoptar intervenciones "recetadas" por expertos y organismos internacionales (Repetto y Chudnovsky: 2006).

En el 2002, el Ministerio de Trabajo pone en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados cuyo alcance en términos de cobertura no tuvo precedentes en el país. Fue el primer Programa de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTCI) implementado en la Argentina, aunque si bien tiene su origen como programa transitorio de empleo y se ubicó en un principio en la cartera de trabajo, luego fue migrando hacia un PTCI (Arcidiácono y otros: 2011).

La crisis 2001/2, fue una de las crisis institucionales y socioeconómicas de mayor envergadura sufridas en la Argentina contemporánea donde la pobreza alcanzó al 57,7% de la población y la indigencia el 45,5%, con un incremento considerable y sostenido de la tasa de participación laboral femenina. Las transformaciones en el

---

las privatizaciones y se tomaron créditos internos y externos. ROFMAN, A Y ROMERO L.A, SISTEMA SOCIOECONÓMICO Y ESTRUCTURAL REGIONAL EN LA ARGENTINA, Amorróu, Bs. As. 1998. P-p 109-202

<sup>13</sup> Creó los contratos que los trabajadores llamaron "contratos basura", modalidades de contratación a disposición de los empleadores que privaban a los trabajadores de estabilidad, eliminando o disminuyendo la indemnización por despido hasta entonces vigente; obligó a que los convenios colectivos negociaran sobre flexibilidad laboral (polivalencia y movilidad funcional) y habilitó la violación del límite máximo de jornada laboral histórico e impuesto por normativa internacional de 8 horas diarias o 48 semanales.

mercado de empleo supusieron un porcentaje cada vez menor de cobertura por parte de las AAFF, lo que implicó un número cada vez mayor de niños y niñas por fuera de la seguridad social.

En el año 2003, con la llegada del nuevo gobierno y durante los siguientes años, desde el Ministerio de Desarrollo Social se planteó reordenar la multiplicidad de programas existentes en esa cartera en tres grandes líneas: una ligada a la economía social, otra a la problemática alimentaria y una tercera con eje en las familias de mayor vulnerabilidad.

En el 2005 se crea en el marco del Ministerio de Trabajo el Programa Familias para la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo, con la finalidad de reemplazar el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

El período 2003-2009 en Argentina se caracterizó por tener un esquema de políticas sociales dual, un esquema fragmentado que supuso amplias mejoras para los trabajadores formales y programas residuales y focalizados de empleo y familiares para los vulnerables. Las políticas sociales del momento se presentaron en áreas específicas con baja o nula interrelación entre cada uno de los sectores, y se delimitó claramente “lo productivo/empleable” de lo “asistencial/inempleable” (Arcidiácono y otros:2011)

- **Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos**

Un Programa de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTCI) representa un tipo de intervención sobre la trayectoria de vida de los sujetos, donde el agente interventor es en la mayoría de los casos el Estado, sostenido por una serie de agentes internacionales. Estos programas tienen como principales objetivos aumentar los ingresos y aliviar la pobreza en el corto plazo, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través del aumento del capital humano, y la evitación del trabajo infantil (De Sena:2016). Se caracterizan por ser focalizados, y consisten en la entrega de un monto de dinero determinado a las familias o grupos específicos para su reproducción social. Tienen como contrapartida el cumplimiento de determinadas condicionalidades en materia de salud y educación.

Los inicios de los PTCI se remontan a principios de 1990, cuando algunos países como Bangladesh, Brasil y México los habían implementado, en el 2000 se suman Honduras y Nicaragua. En la actualidad se han extendido a nivel mundial, con una

fuerte presencia en América Latina, Asia, África, Turkía y Estados Unidos. Los organismos internacionales desempeñan un rol relevante en la promoción de esta política específica, teniendo fuerte incidencia por ser quienes los financian en gran medida y tienen el poder de imponen las condiciones bajo las cuales se implementan. Rodríguez Enriquez (2011), retoma las razones que esgrime el Banco Mundial (2009) en materia de condicionalidades. Según este organismo internacional existen tres tipos de argumentos que favorecen la imposición de condicionalidades para el acceso a las transferencias monetarias. En primer lugar, un conjunto de argumentos clasificables dentro de la categoría “microfundamentos del paternalismo”, que resultan una versión contemporánea de la noción tradicional de que “el gobierno puede conocer mejor lo que es bueno privadamente para los pobres, que los mismos pobres, al menos en algunos dominios” (Banco Mundial, 2009: 52). En segundo lugar, argumentos de economía política, que consideran que estos programas pueden conseguir mayor apoyo por parte de la población (los contribuyentes que con los impuestos que pagan permiten el financiamiento de los programas), si se imponen condicionalidades. En tercer lugar, argumentos de eficiencia social, que consideran que las condicionalidades pueden ayudar a acercarse más próximamente al óptimo social, mediante la inversión en capital humano que realizarían los pobres beneficiarios de los PTCl.

Hay autores, como De Sena (2016) que sostienen que los PTCl no son tan nuevos, ni tan originales, y los definen como los “mecanismos seleccionados por el Estado capitalista para facilitar, mejorar y garantizar su reproducción en el tiempo”. Esta autora, postula como antecedentes las figuras de ingreso mínimo, ingreso ciudadano, ingreso universal, retomando la teoría de Van Parijs<sup>14</sup> con su propuesta de la Renta Básica.

El debate sobre las transferencias de ingresos, ya sea en torno a garantizar un derecho al ingreso de manera incondicional como es la propuesta del ingreso ciudadano o como una transferencia condicionada; no es novedoso en la Argentina. Entre las iniciativas que esgrimían la necesidad de modificar el sistema de asignaciones familiares se destacan las actividades de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC) y las desarrolladas por la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) que en el año 2000/1 daba impulso a la propuesta a través del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), diversas iniciativas plantearon la importancia

---

<sup>14</sup> Philippe van Parijs (Bruselas, 23 de mayo 1951) es un filósofo belga y economista político. Principalmente conocido por ser un defensor del concepto de renta básica y por ofrecer uno de los primeros tratamientos sistemáticos de los problemas de la justicia lingüística.

de establecer la universalización de las asignaciones familiares —vigentes en el sistema de seguridad social para asalariados formales desde 1957— o la implementación de un ingreso ciudadano para la niñez (Barbeito y Lo Vuolo, 1995) el que no resulta sinónimo de universalización de las asignaciones. Mientras que el primer caso se enmarcaría en la propuesta de ingreso ciudadano donde los sujetos de la política son todos los niños, niñas y adolescentes, y el adulto a quien se le asigna la prestación resulta el medio para llegar al verdadero destinatario, el que efectivamente es titular de un derecho a un ingreso incondicional y universal; en las propuestas de universalización de las asignaciones, los niños simplemente aparecen como la “justificación” para transferir ingresos a los hogares.

En 1995, el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) publica el primer libro sobre la propuesta de ingreso ciudadano en la Argentina, en el cual se contemplaba la variante del ingreso ciudadano para la niñez para ser implementado en la Argentina (Lo Vuolo: 1995) y que desde entonces realizó diversas acciones en esta dirección. En 2001, el gobierno nacional creó el Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF) por medio del Decreto 1382/01 que de acuerdo con su primer artículo, estaba “basado en los principios de solidaridad, igualdad, universalidad e inmediatez, que cubrirá las contingencias de infancia y vejez”, separando consecuentemente a la titularidad de las asignaciones familiares de la condición laboral. Sin embargo, este sistema no llegó a implementarse dada la renuncia del presidente Fernando De la Rúa (Gamallo, 2003).

Asimismo, a partir del año 1997 se presentaron en el Congreso Nacional, desde diversos sectores del arco político, un número importante de proyectos legislativos con características disímiles pero sobre la base de una ampliación del régimen de asignaciones familiares (AAFF). La cantidad de propuestas en torno a la modificación del sistema se entiende, en parte, como respuesta a las transformaciones económicas, sociales y laborales que tuvieron lugar desde la creación del sistema de asignaciones familiares: se pasó de una sociedad cercana al pleno empleo formal a otra donde se alcanza en 1997 un 13,7% de desocupación y un 50,1% de informalidad laboral.

## ***2. Asignación Universal por Hijo para Protección Social: orígenes y caracterización***

La AUH es un Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos que se inicia en Argentina en octubre de 2009, a partir del decreto 1602 con el principal objetivo de

“mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social”. En el decreto se la define como:

*“Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.”*

La AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trata de un hijo discapacitado. Es una prestación social dirigida a la infancia que articula distintas instancias gubernamentales a través de una Mesa Interministerial, conformada por los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Trabajo, Interior, Educación y ANSES, como ámbitos para coordinar procedimientos.

Se crea dentro del Régimen de Asignaciones Familiares instituido en 1996 por Ley N° 24.714. Dicho régimen hasta el momento de la creación de la AUH no incluía a los grupos familiares que se encontraban desocupados o que se desempeñaban en la economía informal. Al pertenecer a este mismo régimen, su dependencia institucional es de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Lera (2015) realiza la siguiente distinción, que denota las diferencias existentes que aún persisten en la protección social:

...el proceso de protección social se sustenta sobre dos pilares: uno, *asegurador*, que guarda relación con el mundo del trabajo en el que los que “tienen derecho” se benefician de la seguridad social; otro, *asistencial*, que fue elaborándose fuera del trabajo y se dirige, en palabras de Robert Castel (1997), a los “náufragos de la sociedad salarial”. (25)

La AUH reemplaza los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), nacionales más importantes del momento mencionados anteriormente: el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados (2002) y el Programa Familias para la Inclusión Social (2005). Los supera en términos de cobertura y modificando su alcance a largo plazo ya que al concebirse como política -y no como programa a término- erradica los plazos de inscripción y los cupos que restringían a los PTCI previos. Aquí radica una importante transformación en términos de su concepción como seguridad social (derecho) y no como asistencia (organización ad hoc y transitoria frente a una necesidad) (Costa y Hintze, 2010).

A diferencia de las políticas focalizadas que tuvieron un carácter sectorial, el Estado nacional con la AUH pretende garantizar el cumplimiento de las condicionalidades.

Mediante la creación de la mesa interministerial se buscó garantizar los procesos de inclusión escolar de las familias receptoras de la medida mediante acciones con otros sectores de modo que el cumplimiento de la condicionalidad educativa no se convierta meramente en una cuestión de responsabilidad individual como sucedía con los beneficiarios de planes previos. De este modo, se organiza una estrategia de intervención de mayor integralidad en la que los distintos ministerios coordinan una serie de acciones para atender derechos vinculados: seguridad social, salud, escolarización.

En el proceso de diseño y desarrollo de la AUH se identifican los siguientes hitos: el ingreso en la agenda académica y política, de la propuesta de renta básica y/o ingreso ciudadano; las críticas realizadas a los programas de transferencias de ingresos condicionados típicos del ciclo neoliberal y la propuesta de un seguro de empleo y formación y de universalización de la asignación familiar por hijo impulsada por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) (Danani y Hintze:2011).

En su diseño se menciona como marco legislativo la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en la cual se expresa que los organismos del Estado deben crear políticas y programas para la inclusión de los mismos. En este sentido, la AUH como política de protección social, pretende superar la mera ayuda económica, por garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, contemplados en la Ley N° 26.061 sancionada en el año 2005.

Cabe subrayar que en Julio de 2015 la Cámara de Diputados de la Nación convierte en ley el proyecto que fue impulsado por la presidenta de aquel momento, Cristina Kirchner, que establece que las asignaciones familiares contempladas en la Ley 24.714 serán "móviles" de acuerdo al mismo cálculo del índice de movilidad que se utiliza para las jubilaciones, acorde a la Ley de Movilidad Jubilatoria (26.417). Fue un debate que se aprobó por unanimidad, siendo un rasgo que distingue la AUH de anteriores Programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso.

Respecto de su operatividad, una vez otorgada la asignación, su continuidad depende, como los programas de renta condicionada que la precedieron<sup>15</sup>, del cumplimiento de una serie de condicionalidades: asistencia a la escuela en los niveles obligatorios y controles anuales de salud. El mecanismo de control implica la retención de un 20%

---

<sup>15</sup> El Programa Jefas y jefes de Hogar desocupados también incluía dentro de sus condicionalidades el cumplimiento de los controles de salud y la asistencia a un establecimiento escolar.

del estipendio que es reintegrado una vez al año ante la presentación de la certificación del cumplimiento de ambos requerimientos. La falta de acreditación no sólo produce la retención de este porcentaje sino también la pérdida del beneficio.

En el próximo capítulo se profundizará respecto de la condicionalidad educativa, aspecto relevante del objeto de la presente tesina.

# CAPITULO 3

## ***Política Social y escolarización en la Argentina***

A continuación se realiza un racconto sobre el devenir histórico de la educación como política social universal en la Argentina, que a modo de contexto, contribuye al análisis posterior respecto de las implicancias de la AUH en educación. Asimismo, se explicitan las vinculaciones entre la AUH y el sistema educativo, destacando el rol de los agentes burocráticos en su implementación.

### ***1. La educación en clave histórica***

La educación en la Argentina es una de las políticas sociales universales de más temprano desarrollo. Desde sus inicios fue monopolizada por el Estado nacional como parte de una estrategia de unificación simbólica de la población para la conformación de la nación. Ello permitió que la escolarización se constituyera desde sus orígenes como un derecho de ciudadanía y se organizara como política de servicio universal en tanto accesible a todos los habitantes de la nación (Gluz y Rodríguez: 2013). Estas características distinguieron a la educación de otras políticas sociales que a lo largo del siglo XX ampliaron selectivamente los derechos de la población de acuerdo a la posición de los sujetos en el mercado de trabajo. Tal como, el Sistema de Seguridad Social que en la Argentina se estructuró considerando distintos componentes de la protección social a los trabajadores brindando un sistema de prestaciones a distintos niveles: el sistema jubilatorio y de pensiones (contributivas y no contributivas), el seguro de desempleo, el sistema de asignaciones familiares, los seguros de riesgos del trabajo y el sistema de seguros de salud.

Pese a ello, Andrenacci y Repetto (2006) explican que la educación como derecho universal, no significó un acceso igualitario para toda la población, se trató de un universalismo estratificado con fuertes diferenciales de acceso, tipo y calidad de los servicios para los distintos sectores sociales, más allá de que el carácter universal de la misma creara la ilusión de la escuela como la institución de integración social por excelencia. Si bien esta aseguró el acceso universal de la infancia a la escuela básica obligatoria, no garantizó las condiciones de igualdad para todos sus ciudadanos.

La cultura escolar, organizada en base a la homogeneización del patrón cultural de los sectores dominantes, posicionó desigualmente a los distintos grupos sociales para transitar con éxito por la escuela al desconocer las trayectorias socioculturales de los sectores excluidos. Sin embargo, esta búsqueda de la igualdad de oportunidades operó en el campo escolar como mecanismo meritocrático de reproducción y legitimación de las diferencias sociales y justificó las desigualdades de rendimiento escolar como diferencias del esfuerzo individual (Van Zanten:2008).

Este modo de prestación universal del servicio y la creencia en la “igualdad de oportunidades” como principio de justicia distributiva se agudiza en la Argentina en los años '90. Frente al agravamiento de las desigualdades sociales que influían en las posibilidades de los sectores pobres y empobrecidos para ingresar y sostener su escolaridad, como respuesta a la extensión de la obligatoriedad escolar se asistió con políticas focalizadas. En estos términos, Gluz afirma:

...las políticas sociales universales y las ligadas a los trabajadores se acotaron y, en algunos casos, se suplantaron por políticas focalizadas compensatorias como estrategia de combate a la pobreza desplazando la atención al ciudadano sustentada bajo los principios de universalidad y solidaridad (Ocampo, 2008), hacia otra de asistencia como dispositivo de ayuda para los sectores excluidos. (2013:7)

Convergen en este escenario el fin de la pretensión universalista de la política educativa y la extensión de la obligatoriedad escolar que se legislara en Argentina en el marco de las reformas neoliberales. Como sostiene Nora Gluz (2013), la ampliación de la escolarización lejos de ser una conquista social de sectores sociales antes excluidos, aparece en los años 90 como estrategia de contención del Estado frente a la incapacidad del mercado de trabajo de integración social. Con esta medida se buscó evitar que los jóvenes que históricamente ingresaban a trabajar una vez finalizada la escuela primaria, permanecieran más años escolarizados y así retrasar su ingreso al mercado laboral. En este contexto, la finalidad de la entonces vigente Ley Federal de Educación (1993), fue contener a amplios sectores de la población en situación de pobreza sin considerar modificaciones estructurales, ni políticas universales.

La masificación educativa en contextos de exclusión social se sostuvo mediante la instauración de un nuevo modelo de políticas sociales frente a la pobreza, basadas en un patrón asistencialista y sectorial, que instaló un trato diferenciado hacia las poblaciones vulnerables. En nuestro país, las políticas contra la exclusión se centraron casi con exclusividad en las carencias económicas como condicionantes del abandono escolar, sin cuestionar el formato cultural de las instituciones o haciéndolo sólo para los sectores excluidos. Lo que produjeron las políticas implementadas en los 90 se

redujo a la retención de alumnos durante más años de escolarización pero con una profunda fuga hacia delante en términos de distribución de conocimientos (Tiramonti y Suasnábar, 2000). Los sectores más desprotegidos fueron entonces, objeto de intervenciones públicas desde una mirada política unidimensional que ignoró la diversidad situaciones de desigualdad social y cultural sobre las que se asientan los procesos de exclusión.

Carmen Lera (2015) expone que las distintas tipologías sobre el tratamiento de la pobreza y hacia los pobres en las sociedades capitalistas burguesas, se ha caracterizado por culpabilizar y responsabilizar a estas poblaciones por las condiciones de precarización en que viven. La autora agrega que “los soportes en esta perspectiva están anclados a la idea de que estas poblaciones no orientan sus vidas en la ética del trabajo” (39).

Desde el 2003, Argentina se sumó a un proceso común a otros países de América Latina de crítica a las políticas neoliberales de los ´90 y de recuperación de las capacidades regulatorias del Estado. Las medidas post consenso de Washington iniciadas en América latina bajo gobiernos de “nuevo signo”, vuelven a reubicar en la agenda pública la política social como cuestión, en el marco del debate acerca del piso de protección social. La AUH en la Argentina constituye un caso paradigmático de este debate y de la ampliación de lo público respecto de las condiciones de vida de la población.

## ***2. Devenir del sistema educativo en los últimos años***

Kessler (2014) en su libro “Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013” realiza un análisis sobre los avances y retrocesos en materia de desigualdad educativa en dicho período, que se retomará en este apartado para tener un panorama general de la situación educativa en la Argentina de los últimos años.

Los años noventa, en línea con el contexto anteriormente desarrollado, generaron una gran crisis en el sistema educativo, donde las provincias tuvieron que hacerse cargo de una población escolar creciente producto de la obligatoriedad, sumado a la ley Federal de Educación de 1993 que exigió grandes reformas al ciclo primario y secundario, pero sin dotarlos de recursos para ello. Dicha crisis tuvo su peor momento en el 2001, entre 2002 y 2003 el desfinanciamiento llevó a que gran parte de las provincias suspendieran las clases. Ante la falta de coordinación entre las mismas se

llevaron adelante distintos modelos de configuración entre educación general básica (EGB), polimodal, ciclo primario y medio.

Respecto a la legislación, en estos últimos diez años se han sancionado varias leyes que han intentado modificar aspectos del sistema. Kessler (2014) en este punto, retoma los aportes de Filmus y Kaplán (2012), quienes dividen al período en dos etapas. La primer etapa se ubica en los primeros años luego de 2003, donde se lleva adelante un período de normalización de la situación heredada, donde mediante leyes y medidas se buscan garantizar los fondos para los salarios e incentivos docentes, se fijan 180 días de clase, se homogenizan los contenidos pedagógicos mínimos, se equipan las escuelas y se construyen nuevas. La segunda etapa se caracteriza por la revitalización del sistema nacional de educación técnica, se crea un instituto nacional de formación docente y se sanciona la Ley de Educación Sexual Integral de 2006. El presupuesto para ciencia y tecnología aumentó casi siete veces entre 2003 y 2011. Se tomaron medidas como el Plan Fines para propiciar la culminación de la escolaridad a mayores de 18 años que habían interrumpido sus estudios, y se creó la Asignación Universal por Hijo, cuyo impacto el Ministerio de Educación evaluó como positiva por el aumento de la matrícula de los estudiantes.

Las medidas y leyes más significativas del período propuestas han sido tres: la Ley de Financiamiento Educativo del 2005, la ley Nacional de Educación del 2006 y el Programa Conectar Igualdad. El objetivo de la primera fue aumentar el porcentaje del PBI destinado a educación. La nueva Ley de Educación Nacional N° 26.206 se propuso ampliar la obligatoriedad desde el nivel inicial al nivel secundario, generar las condiciones necesarias para acceder a una educación de calidad a lo largo de toda la vida, garantizar el derecho a ser reconocido y respetado en su lengua y cultura, colocar a los docentes como sujetos de derecho, garantizar el derecho a que todos puedan formarse en las nuevas tecnologías de la información y comunicación. También se sostiene que avanza en la igualdad de oportunidades al revalorizar áreas como la educación rural, la formación artística, la enseñanza intercultural bilingüe, la educación para alumnos con necesidades especiales, entre otras. Por último, el Programa Conectar Igualdad permitió el acceso a computadoras a gran cantidad de estudiantes, lo que derivó en mejoras en el desarrollo de contenidos pedagógicos y permitió que en más hogares se tenga acceso a las nuevas tecnologías (Kessler:2014)

En estos últimos diez años también han disminuido las brechas en años de escolaridad entre jóvenes de distintas clases sociales, no obstante, los diplomas se fueron devaluando. Se generó una creciente exigencia de títulos para puestos poco

calificados, lo cual se produce a medida que aumenta la disponibilidad de población con títulos educativos. Se ha producido una pérdida de confianza en la educación como camino para el ascenso social, el título constituye una condición necesaria pero no suficiente para conseguir trabajo.

Kessler retoma datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) y del Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina (SIPI)<sup>16</sup>. Los mismos revelan que la escolarización de los niños de 5 años se ha incrementado, impulsada en 1993 con la Ley Federal de Educación pasa del 73.6% en 2000 a 97.8% en el 2010. Por su parte, la escuela secundaria que no era universal y obligatoria en los noventa, llegaba al 52.7% en 1993, alcanzó el 85.7% en el 2003 y fue del 84.4% en el 2011. Dicha expansión se dio sobre todo por la masiva entrada de jóvenes de sectores populares a la escuela, lo que disminuyó las diferencias de años de escolaridad entre las clases. En 1993 solo el 41.9% de aquellos que vivían en hogares pertenecientes al 30% inferior de ingresos concurrían a la escuela media, pero ya en 1998 representaban el 68.2% y en 2011 el 81%.

En relación al desempeño escolar, los estudios<sup>17</sup> revelan diferencias de clase, ya que a medida que se desciende en la estructura social la probabilidad de no finalizar la escuela es mayor. Por su parte, el acceso a la educación superior creció en las últimas décadas, pero este aumento es indisociable del aumento de la oferta de casas de estudio, ya que en 1988 había 27 universidades nacionales, y en el 2013 ascendió a 47 (Kessler:2014).

En lo que respecta a la educación privada, se sostiene que hubo un aumento en su matrícula, que se atribuye principalmente a los problemas de la escuela pública, por lo que los padres buscan opciones privadas porque les garantizaría más días de clases y menos paros. No obstante, se puede adjudicar el aumento al crecimiento económico y a un proceso de diferenciación de clases.

Respecto de las tendencias contrapuestas del período, Kessler sostiene que en paralelo al aumento de la cobertura escolar, se han incrementado las desigualdades internas en el sistema escolar. Desde mediados de los ochenta se fueron conformando circuitos de educación diferenciados según la clase social, lo que

---

<sup>16</sup> Los datos se pueden encontrar en la base del SITEAL ([http://www.siteal.iipe-oei.org/base\\_de\\_datos/consulta](http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta)) o en la base del SIPI (<http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/indicadores/consulta>)

<sup>17</sup> La principal prueba internacional que mide la calidad educativa en la actualidad en diferentes países a partir del desempeño de los estudiantes con pruebas puntuales es PISA (Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos sigla en inglés).

Tiramonti (2004) denomina fragmentación educativa. Ello se debió fundamentalmente al aumento de las desigualdades y a la descentralización de las instituciones educativas. No obstante, es preciso considerar que en el pasado la población escolar excluía a una parte considerable de los sectores populares lo que derivaba en una población más homogénea pero más excluyente, a diferencia de la actualidad donde existen mayores desigualdades internas pero donde se ha realizado un proceso de inclusión.

### **3. Las condicionalidades en Educación**

Como se señaló con anterioridad, un requisito normativo para mantener el cobro de la prestación monetaria y acceder al 20% retenido anualmente por ANSES, hasta tanto se certifiquen las condicionalidades, es acreditar la asistencia regular a la escuela en la libreta de Seguridad Social y/o Formulario por menor de edad a cargo. En dicho formulario, en el apartado correspondiente a “Educación” se registran los datos de la institución educativa, su Código Único de Establecimiento (CUE), su nombre, el tipo de gestión, el nivel, si el estudiante fue regular en el ciclo lectivo en cuestión y durante el año previo, la firma y sello de la “Autoridad del Establecimiento”.

Respecto de dicha condicionalidad educativa, Gluz y Moyano (2012) sostienen lo siguiente:

En el campo escolar, la AUH se arraiga en un contexto discursivo en el que la cartera educativa nacional asume la medida como parte de sus estrategias de inclusión escolar, en tanto contribuye a potenciar las políticas de inclusión social y educativa planteadas en las estrategias de acción del Plan Nacional de Educación Obligatoria, tal como lo expresan las Resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE). (pp.9)

El Consejo Federal de Educación<sup>18</sup> (CFE) es un órgano de concertación interjurisdiccional de la política educativa, y las resoluciones que aluden particularmente a la AUH son las siguientes:

ARTICULO 1º.- Manifiestar que la decisión adoptada por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, por medio del Decreto N° 1602/09, que establece la Asignación Universal por hijo, significa una de las medidas de justicia social más importante de las últimas décadas, que profundiza en este sentido las políticas educativas que se vienen desarrollando, tendientes a garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la educación en la República Argentina.

---

<sup>18</sup> El Consejo Federal de Educación es el organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Su presidente es el Ministro de Educación de la Nación y se encuentra a su vez integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades.

ARTÍCULO 2º.- A los fines de acompañar la efectiva implementación del Decreto N° 1602/09, las autoridades educativas elaborarán una agenda de trabajo de este Consejo para generar las medidas pedagógicas y socioeducativas que posibiliten que todos los niños y jóvenes cumplimenten la educación obligatoria y, a la vez, logren una experiencia escolar valiosa que les permita el ejercicio pleno de su ciudadanía y el acceso a los bienes culturales disponibles” (Resolución Nro. 89/09, CFE)

Esta postura sobre la condicionalidad escolar resitúa en la arena pública un debate acerca del acceso, éxito y finalización de los estudios que en las últimas décadas fue concebido como un problema privado y la constituye en responsabilidad del Estado. Esta conceptualización del problema del fracaso escolar se reitera en otras normativas del CFE:

Las trayectorias escolares de los alumnos más pobres se ve reiteradamente interrumpida por diversos procesos; abandonos, repitencia, ingresos tardíos. Desde hace muchas décadas, la interpretación de estos procesos ha dejado de centrarse en los problemas de los sujetos para volver la mirada sobre los procesos escolares y los rasgos centrales de la escolaridad, en el pasaje de un problema conceptualizado como individual a objeto de políticas educativas” (Anexo resolución Nro. 122/10, CFE)

Tanto las apreciaciones de los funcionarios como las políticas desplegadas durante los últimos años, ponen de manifiesto que el discurso de la inclusión en el campo escolar antecede y acompaña el de la inclusión a la seguridad social que propone la AUH. De hecho, la AUH complementa las acciones desarrolladas para garantizar el derecho a la educación, a la par que reconoce que los obstáculos a su efectivización dependen de múltiples factores que no se solucionan únicamente con recursos monetarios.

Por su parte, Aquín (2014) sostiene que es posible pensar que la AUH posibilita una inscripción o reinscripción en lo social en términos de Carballeda (2008) de sectores poblacionales que tuvieron una inclusión precaria, provisoria o quedaron fuera y no formaban parte del sistema de protección social. Por lo tanto esta reinscripción implica la recuperación de lo propio, de una modalidad de lazo social no con el otro próximo sino también con las instituciones (educación, salud, bancarias, ANSES) y con el mercado a través del consumo.

No obstante, la coexistencia entre estrategias políticas fundadas en el derecho y que por ende son potestad de cualquier ciudadano, con mecanismos de control del cumplimiento de las condicionalidades propios de la asistencialidad, limitan las aspiraciones universalizantes de la AUH al mantener vigentes una serie de prácticas sobre los receptores que obstaculizan su trato ciudadano, y abonan a las miradas estigmatizantes sobre la población más vulnerable (Gluz: 2012).

#### **4. Los agentes burocráticos del ámbito escolar**

El sistema condicionado de la AUH además de involucrar la gestión de ANSES, implica el accionar de dos grandes áreas sectoriales de la política social: educación y salud. Los agentes de tales sistemas son comprendidos como burócratas de ejecución “indirecta”, ya que sus prácticas son necesarias para la certificación de los requisitos establecidos por la AUH y son parte de los agentes institucionales que entran en contacto directo con los destinatarios y con los problemas que surgen en la operatoria de la política (Ambort: 2016).

Los agentes institucionales son sujetos portadores de saberes y de poder. En la trama institucional habilitan u obturan el ejercicio pleno de los derechos de los sujetos con los que interactúan. Estos actores pueden ser concebidos como agentes burocráticos en el sentido general expuesto por Lipsky:

... al aplicar una política, los burócratas de nivel callejero toman decisiones sobre personas que afectan sus oportunidades de vida. Designar o tratar a alguien como merecedor de asistencia pública, como delincuente juvenil o como persona de grandes realizaciones, afecta las relaciones de otros con esa persona... (1980: 789).

Chiara y Di Virgilio (2006) en su libro “Gestión de la política social” refieren a los actores de la gestión definiéndolos como “formas concretas” ya sean organizaciones o individuos que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión. Y retomando a Pirez (1995) los definen como “unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones”. Según el escenario en el cual se inscriben y despliegan su acción estos actores están ligados a distintos momentos de los procesos de gestión de políticas sociales: las decisiones (político-institucionales), las técnicas particulares (expertos-profesionales) y la acción sobre el terreno. En este sentido, se entiende por actor a todos aquellos cuyas acciones, representaciones y prácticas tienen injerencia sobre el proceso de gestión de la política.

El diseño de las políticas públicas en general, termina materializándose y moldeándose en las prácticas de ejecución concreta, en las instancias dónde el Estado, encarnado en agentes burocráticos, y los destinatarios de tales políticas entran en relación. Los objetivos que se propongan desde el diseño, el tipo de accesibilidad a las prestaciones se desarrollarán de maneras diversas de acuerdo a cómo se operacionalicen en tal nivel. Los agentes burocráticos que mantienen contacto directo con los destinatarios y que deben hacer frente a problemáticas que surgen en la ejecución, operan dentro de ciertos márgenes de agencia y no siempre disponen de la reglamentación precisa para cada caso.

Los agentes escolares son parte de la operatividad de la Asignación: en primera instancia registran la asistencia, luego reciben la libreta- formulario de AUH de las madres, padres o estudiantes, posteriormente gestionan la firma de los directivos de la institución educativa y finalmente devuelven a los padres y/o a los alumnos que requirieron tal formulario. El mantenimiento de la prestación monetaria depende de este proceso de registración y tramitación que sucede en el campo escolar. Desde esta óptica, se comprende a los agentes escolares como agentes burocráticos “indirectos” de la certificación necesaria para acceder a la prestación. Indirectos por su filiación institucional, ya que no dependen de ANSES, desde dónde se ejecuta la política, pero su trabajo es requerido para llevar adelante la misma. Dentro de la categoría “agentes burocráticos” se encuentran tanto los preceptores, los secretarios como los directivos, encargados de ejecutar esta política.

Así, otra característica que define a este tipo de agentes burocráticos es su interacción directa con los destinatarios de la política, por ello Lipsky los denomina “burócratas de nivel callejero”. En tales situaciones se manifiestan márgenes más o menos discrecionales para tomar decisiones en lo referente a problemáticas que puedan surgir en la cotidianeidad, no previstas por el diseño de la política, ante las que estos agentes deben decidir qué cursos tomar. Tales instancias requieren libertad de agencia para hacer frente a situaciones imprevistas. En el caso de los agentes escolares, éstos tendrán mayores o menores márgenes de flexibilidad para otorgar la condición de alumno regular, criterios diversos para tomar como válidas o no las justificaciones de inasistencias prolongadas, etc.

Las características normativas que implica la AUH dentro del sistema de Seguridad Social, también son interpretadas por los agentes ejecutores de maneras diversas. Éstas se vinculan con lo que conocen, lo que desconocen, con la valoración que hacen de las situaciones de las familias destinatarias, de su propio rol y del principio de legitimidad del derecho que estaría garantizando la Asignación. Tales agentes están habituados a interactuar con los sectores destinatarios de políticas de transferencia de ingreso hacia sectores pobres, y la historia de estas políticas y su operatoria configura parte de los esquemas de apreciación de los mismos.

En este sentido, se enfatiza que los agentes, más allá de contar con información más o menos completa sobre las características del sistema AUH que permitiría optar por elecciones racionales sobre cómo manejarse atendiendo a lo que la normativa establece, producen prácticas que cristalizan esos hábitos de operación. Estos hábitos están vinculados a lo que “tendrían” que hacer en relación a este tipo de políticas y las

demandas prácticas que surgen y deben resolver, sin que esto implique una reflexión explícita.

Lo que este marco analítico plantea como “discrecionalidad” puede ser entendida como un buen valor dentro de las burocracias, situándola en una tensión entre usos habilitantes de derechos o bien limitantes y arbitrarios. En este sentido, los agentes burocráticos en este nivel pueden apropiarse de la política de una manera punitiva- restrictiva o bien buscar los mecanismos para habilitar los recursos del Estado, teniendo en cuenta las situaciones particulares de los destinatarios. (Ambort:2016:6)

De lo hasta aquí desarrollado, se desprende la importancia del accionar de los agentes institucionales, entendidos como portadores de saberes y de poder. En este sentido, en el próximo capítulo se procederá a realizar el análisis de los discursos de los directivos entrevistados, material que permitirá reflexionar sobre la AUH desde la perspectiva de los sujetos que intervienen en territorio.

# CAPITULO 4

## ***La AUH desde la visión de los agentes que la implementan***

El presente capítulo pretende exponer los principales resultados que se desprenden de la problematización teórica y del análisis del material empírico recabado desde las entrevistas realizadas a los directivos. A partir de los datos y a los fines comprensivos, se presentan los hallazgos en base a tópicos centrales, los cuales se constituyeron además como ejes de indagación en las entrevistas realizadas.

### ***1. Modos de considerar y nombrar la política***

Los directivos de las escuelas secundarias en sus discursos expresaron tener poco conocimiento de la política, esgrimiendo en algunos casos que no se trata de una incumbencia suya sino de ANSES. De las definiciones esbozadas por los mismos surgieron expresiones de la AUH como derecho, ayuda, beneficio, beca o plan;

Es un derecho que tienen todas las personas, específicamente en este caso los niños para asistir a la escuela, si? (Escuela privada)

Yo la verdad que en este momento no recuerdo el decreto que aborda la asignación familiar, si digamos, como el conocimiento.. yo creo que toda ayuda que permita no cierto que el alumno, que beneficie al alumno este... para mí está bien, siempre y cuando, siempre que, sea un beneficio para el alumno. (Escuela pública)

Coinciden estos resultados con los de estudios anteriores, en la medida que la AUH en el ámbito escolar continúa vinculada a la asistencia, como una fuente más de recursos destinados a la inclusión educativa. Asimismo, no se logra equiparar la AUH con las demás asignaciones familiares que cobran los padres de los alumnos que se desempeñan en la economía formal: “Los que perciben la Asignación son muy pocos, firmamos muy pocas... los papás.. la población que tiene la escuela es toda de papás que trabajan.” (Escuela privada) Hay un conocimiento parcial de la política, ya que los titulares de la AUH no son solo desempleados, sino también aquellos que se

desempeñan en la economía informal y tienen un salario inferior al mínimo vital y móvil o son monotributistas.

En las entrevistas se permite entrever cierta resistencia a reconocer que hay alumnos que son titulares de la AUH. Se intenta minimizar su incidencia en la población estudiantil, se expresa que el porcentaje de alumnos titulares es bajo, pero al preguntar por cantidades no sabían exactamente cuántas libretas se firman. En un caso resultó contradictoria esta respuesta, ya que directora y vicedirectora dijeron que más de la mitad del alumnado recibe la asignación, y según el discurso de las mismas el porcentaje era “bajo”. Se reiteraban expresiones del tipo “acá todos trabajan”, reincidiendo en la postura de desconfianza y desconocimiento hacia quienes son los padres de los niños titulares.

Ambort (2016) sostiene que si bien el origen institucional de la AUH se enmarca como un subsistema de las Asignaciones Familiares (AAFF) dependiente de la ANSES, el derecho que instituye esta política no se ha cristalizado en las prácticas de los agentes operatorios como un derecho equiparable al de las asignaciones familiares dirigidas a los trabajadores registrados.

Por otro lado, los directivos afirman que la información que tienen sobre la política la obtuvieron ejerciendo sus cargos de directivos, o por escuchar en los medios masivos de comunicación, lo cual no se corresponde con una postura firme por parte del Ministerio de Educación de la Nación de poner en valor a la AUH, ya que los agentes institucionales del territorio poco conocen de la misma, y no tienen la información necesaria para resolver algunos problemas que se presentan en lo cotidiano. Así lo expresan los discursos de los directivos:

Lo que conozco es la información a nivel masivo, a través de los medios de comunicación, alguna comunicación de los funcionarios de turno he visto a través de los medios. (Escuela pública)

En realidad yo tengo conocimiento de la asignación familiar cuando estando en el cargo directivo nosotros tenemos que firmar los...las libretitas o vienen las planillitas del ANSES, que no sé qué nombre tienen, entonces yo ahí me relacioné bien digamos con esto que era del ANSES bueno y qué significaba. Este..fue a partir del trabajo de vice directora. (Escuela pública)

Al no contar con suficiente información, en ciertas ocasiones se presentan inconvenientes en la práctica que resuelven de manera discrecional. En el anterior capítulo, al abordar la categoría agentes burocráticos, se retoman los aportes de Ambort (2016), quien plantea que dichos agentes en la práctica pueden apropiarse de la política de una manera punitiva- restrictiva o bien buscar los mecanismos para

habilitar los recursos del Estado, teniendo en cuenta las situaciones particulares de los destinatarios. En las escuelas entrevistadas ambas posturas están presentes:

tenemos algunos alumnos que dan inicio, se inscriben en la institución y que a veces con el correr de los meses las inasistencias se van haciendo cada vez más, es ahí donde nosotros hacemos las visitas domiciliarias, porque a veces es coincidente con esto de que son quienes perciben esta asignación y los comprometemos a los papás como para que realmente, si ellos están percibiendo este beneficio que sean responsables en que el alumno este en la escuela. (Escuela privada)

vienen más chicos a la escuela, están más tiempo, y bueno en ese tiempo que están el trabajo es nuestro, tratar de que permanezcan en el sistema que es la tarea que estamos haciendo ahora. (Escuela pública)

En la primera frase se observa cierto carácter punitivo, se encuentra marcada la función de la escuela de control del cumplimiento de las condicionalidades. En cambio, en la segunda hay otra postura, de mayor compromiso de la escuela con los alumnos que retoman sus estudios.

Las variables años de docencia y años en cargo de directivo, no han introducido cambios notorios en las respuestas de los entrevistados. Solo en dos situaciones, la de un directivo con 37 años en el cargo en contraposición a la de otro con 5 años de directivo, donde las respuestas a la pregunta sobre qué es la AUH, el primero respondió “asistencia social” y el segundo “derecho”. El discurso del directivo más joven daba cuenta de la influencia de un nuevo paradigma permeado por la noción de derecho, distinto al del directivo con más años de antigüedad.

La variable escuela pública y escuela privada, permitió dar cuenta de las realidades distintas por las que atraviesan las instituciones, y de la incidencia que puede tener la AUH en dichos contextos, lo que a continuación se desarrolla.

## ***2. La educación como una condicionalidad***

Los argumentos en favor de las condicionalidades, son similares a los manifestados por el Banco Mundial, que en el capítulo 2 se han desarrollado. Según este organismo internacional existen tres tipos de argumentos que favorecen la imposición de condicionalidades para el acceso a las transferencias monetarias: “microfundamentos del paternalismo”, donde el Estado sabe mejor que es lo que necesitan los sujetos que ellos mismos. Es así como respecto del uso que le dan al dinero que reciben, existen posturas paternalistas, que sostienen que se les debe enseñar a los padres a cómo

usarlo y para qué: “Pero insistimos nosotros, debería haber una concientización de los padres, de cómo utilizar este recurso.” (Escuela privada)

El segundo argumento planteado por el BM es de economía política, que entiende que estos programas pueden conseguir mayor apoyo por parte de la población si se imponen condicionalidades ya que son los contribuyentes quienes con sus impuestos financian estos programas. Ejemplo de ello lo constituyen las siguientes expresiones:

...me parece que es justo que todo lo que uno reciba gratuitamente, me parece que es bueno que uno de algo a cambio, es una manera de ser agradecido, y porque además el dinero que se otorga del subsidio sale de todos los contribuyentes no es cierto, entonces es que me parece que es bueno que el que lo recibe de alguna forma devuelva el beneficio. (Escuela pública)

Hay muchos países que tienen políticas así de contraprestaciones...también es cierto que por ahí hay familias que necesitan ese apoyo económico para que sus hijos puedan completar una escolaridad, una educación, y por ahí negarlo, sería negarle la posibilidad de completar la escolaridad. Pero me parece que sería bueno que quien recibe el beneficio sepa que en algún momento nose, por ejemplo, eh, al momento de terminar hacer algún trabajo comunitario nose, las opciones serian tantas. (Escuela pública)

Por último, el argumento de eficiencia social, que considera que las condicionalidades pueden ayudar a acercarse más próximamente al óptimo social, mediante la inversión en capital humano que realizarían los pobres beneficiarios. En este sentido, los directivos refieren a la necesidad de que la educación sea obligatoria.

Por otro lado, surgieron respuestas vinculadas a cuestiones moralistas, precisamente alejadas de una concepción de derecho de la AUH:

Yo la verdad que, es una apreciación personal, que cuando yo analizo mis creencias, también tengo que considerar que las creencias tienen que ver con la historia de vida de uno, no? Con el imaginario que uno tiene, no cierto. Y este...yo que tengo 50 años la idea que tengo de todo lo que sea beca, u otorgamiento de algún beneficio, mi primera idea, o lo que primero me surge es que tienen que tener alguna contraprestación, esa es la primera idea que a mí me viene, no cierto. (Escuela pública)

En este sentido, Gluz (2013) afirma que el diseño de la AUH conserva mecanismos de control que en el campo escolar potencian esquemas de percepción propios de las medidas asistenciales que obturan los procesos de inclusión escolar y las aspiraciones universalistas de la política.

Aldaíza Sposati (En Lera; 2015:180) señala que una de las principales características de la asistencia social es que se define como campo no-mercantil, asociándose con la idea de que está dirigida sólo a aquellas personas que no la pueden pagar: los pobres. Al constituirse principalmente como una ayuda, el campo de la asistencia social se expresa como de no-derecho. No se ve a ésta como un campo de saberes, sino que se la liga a prácticas de beneficencia y caridad, de carácter intuitivo y moral. Aquí se

encuentran sedimentados los rasgos propios de la Sociedad de Beneficencia, donde los pobres debían demostrar ser merecedores de tales ayudas, por medio de su esfuerzo, su trabajo y agradecimiento.

Otro aspecto a destacar, es el carácter meritocrático que adquiere la AUH entendida como “beca/ayuda económica” en el campo escolar:

yo creo que las cosas no se tienen que regalar así como así, inclusive tendría que haber un seguimiento de las condiciones académicas, cómo va el chico en la escuela. Tendría que haber un seguimiento. (Escuela pública)

Al asemejar la AUH con becas, la imagen del buen alumno/merecedor reaparece en escena. Si bien esta cita corresponde con una escuela pública, en una de las escuelas privadas también se hizo referencia al hecho de que los llamados “padrinos” de la institución al momento de realizar sus aportes eligen becar a los alumnos con mejor rendimiento académico. Ello no deja de ser discriminatorio, ya que no tiene en cuenta el hecho de que hay alumnos que tienen otras condiciones, y que igualmente tienen derecho a continuar sus estudios o ser apoyados por este tipo de becas.

Coinciden la mayoría de los directivos en considerar que posterior a la implementación de la AUH la matrícula ha aumentado en las escuelas, no obstante piensan que dicho aumento se encuentra vinculado también a la Ley de Educación sancionada en 2006 sobre la educación secundaria obligatoria, que en los anteriores capítulos se mencionó.

Si bien acá no es grande la población que recibe esta asignación, sii, entiendo que un lado positivo tiene por cuanto que hay chicos que están en la escuela, así sea por el solo hecho, como a veces de expresa de manera vulgar, por el solo hecho de cobrar la asignación. (escuela pública)

### ***3. Procesos de intermediación e incidencia en la vida de los escolares***

En los discursos de los directivos prevalece una postura ajena a lo que implica este derecho de los niños, niñas y adolescentes que transitan y habitan las escuelas. La mayoría adjudica como responsable de la AUH al ANSES, y se definen como meros intermediarios para el cumplimiento de una de sus condicionalidades:

bueno esto de las becas, lo que los chicos les llaman becas, bueno este, se postulan..nosotros en las escuelas prácticamente que somos intermediarios no? Porque somos quienes, este, firmamos las planillas que ellos necesitan para presentar, o sea que

prácticamente el papel nuestro es ese, el de intermediarios para el trámite de las familias.  
(Escuela pública)

No obstante, algunos manifiestan un compromiso con los estudiantes, para que sostengan las trayectorias escolares y no solo permanezcan en la escuela, sino que también puedan aprender. Se produjo un aumento en la heterogeneidad de la población escolar, y ello constituye un desafío para las escuelas:

Entonces desde la escuela qué se hace, que no únicamente ese alumno permanezca sino que se trabaja trayectoria individualizada para que ese alumno que muchas veces tiene una relación de baja intensidad con lo escolar, aprovechar esa estadía del alumno, aunque venga porque necesite la regularidad para poder cobrar el ANSES, entonces nosotros la idea es que ya que está acá que aprenda. (Escuela pública)

Hay una población de alumnos de muy baja relación con lo escolar, entonces bueno hay que hacer trayectorias diferentes, hay que armar una diversificación de formato para que estos chicos estén en la escuela distinto, y aparte de estar que aprendan, y que puedan culminar con la trayectoria escolar, con la escuela secundaria. La verdad que para nosotros es un desafío. (Escuela pública)

También se expresa que generó ciertos cambios en el vínculo con las familias, la instancia de “control” que cumple la escuela la coloca en un lugar que genera conflictos:

Y generar cambios generó porque los chicos si no vienen los papás no pueden cobrar la asignación. Eh en eso vamos a ser muy claros. Nosotros tenemos, nosotros hacemos muchas visitas domiciliarias y a veces hemos tenido problemas de que los papás este...se violentaban con los hijos para que vengan a la escuela por la asignación y los nenes no querían venir a la escuela. Entonces es un tema delicado que hay que tomarlo con pinzas.  
(Escuela privada)

Pero en otros casos favoreció el acercamiento de las familias a la institución y aumentó el diálogo con los directivos, ya que con el pretexto de la AUH se abrieron nuevos canales de comunicación. En una escuela pública un directivo expresó que particularmente las madres, cuando se acercan a la escuela hablan con ellos no sólo de cuestiones atinentes al desempeño de sus hijos sino de todo tipo de cuestiones. Un tema que preocupa son las situaciones de violencia que en numerosos casos expresan las mujeres, los cuales se derivan a la Municipalidad. En este sentido, un directivo presenta la necesidad de mayor cantidad de profesionales en territorio, ya sea en la escuela como en las demás instituciones del barrio, para abordar las problemáticas que a diario se manifiestan.

Cierta particularidad adquiere el relato de los directivos de la escuela rural, al tener una población que se caracteriza por ser nómada, por vivir a kilómetros de la escuela

por camino de tierra, y por desempeñarse en la economía rural la familia completa. Al respecto sus coordinadoras afirman lo siguiente:

Y desde la escuela, bueno, se les explica que la educación secundaria es obligatoria, y bueno, se cita a los padres, o se les manda nota cuando vemos que están faltando mucho, se los reincorpora, pero ya después demasiado no nos podemos meter, muchas veces es decisión de la familia que dejan de estudiar para que trabaje, o para que los ayuden porque necesitan ese ingreso. (Escuela Rural)

Esta realidad interroga, hasta qué punto hay que respetar el mandato familiar/tradicional de solo dedicarse al trabajo ante la negación del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes que viven en zonas rurales.

Otro aspecto que manifiesta la escuela rural, es la necesidad de mejoras de los caminos para que tanto alumnos como personal educativo pueda llegar a la institución los días de lluvia. Se trata de un problema expresado por los directivos que los preocupa, ya que hay semanas enteras del año que no pueden ingresar, lo cual dificulta el desarrollo de las clases. Ello expresa otra desigualdad dentro del sistema educativo, que podría resolverse con inversiones en infraestructura por parte del Estado municipal, provincial o nacional.

#### **4. Escuelas, Estado y Sociedad**

Se observa en la mayoría de los relatos una visión sistémica de los problemas que surgen en las escuelas, los discursos dan cuenta de la incidencia del contexto en las instituciones:

Las complejidades que se dan en las familias, en lo social en general, todo eso a la escuela llega. Por ahí a veces preguntan, y qué pasa con los adolescentes que están así? Y yo digo no son los adolescentes, somos las personas, es nuestra sociedad que está, que tiene ciertas problemáticas que por supuesto los adolescentes siendo parte de la sociedad traen a la escuela. La escuela es un lugar donde las problemáticas sociales afloran (Escuela pública)

Porque hace ya varias generaciones que no han logrado conseguir trabajo, son esos, gente que no ha tenido trabajo fijo por mucho tiempo...y bueno los hijos van heredando esa cultura, ven lo mismo, y lo vemos en el discurso, y bueno eso es lo que tenemos que cambiar. Y lamentablemente hay muchos en ese aspecto. Gente que vive de algunas changas, obreros de la construcción que están un tiempo y van cambiando continuamente de trabajo porque no tienen un lugar fijo. (Escuela pública técnica)

Pero por lo menos (la AUH) nos da la oportunidad a nosotros al tener más alumnos durante más tiempo en la escuela, tratar de cambiar esa falta de..cómo llamarlo, de esperanza que en otra época creaba la educación..eeh la movilidad social que producía la educación hoy está un poquito devaluada digamos, no hay tanta creencia de eso. Pero bueno a nosotros nos da la oportunidad.. que antes estos chicos directamente no venían al secundario. (Escuela pública)

Se afirma que la falta de motivación de los adolescentes para sostener sus recorridos en la escuela secundaria surge de diversos factores entre ellos la falta de trabajo y de esperanza en el futuro garantizada por un certificado. Ello se vincula con lo desarrollado en el capítulo 3, sobre el devenir de la educación en los últimos tiempos, donde poseer un título no es garantía de la obtención de un empleo. “Entonces los alumnos no vienen por la motivación de aprender o de estar en la escuela. Muchos de ellos no quieren asistir a la institución” (Escuela privada)”

Se expresa que el Estado debe ser quien cree esos puestos de trabajo: “el Estado con sus políticas debería apoyar más a las empresas para generar más puestos de trabajo.” (Escuela pública técnica).

En dos escuelas públicas y en una privada, a la pregunta sobre qué es la AUH hicieron mención a la categoría igualdad de oportunidades:

Yo pienso que..que la igualdad de oportunidades es necesaria. Porque no es lo mismo un chico que tiene todo el apoyo de la casa, tanto emocional digamos como económico con aquel chico que nosotros lo vemos acá en la escuela que prácticamente se crían solos a veces a cargo de los abuelo... (...) Entonces, como creemos que la igualdad de oportunidades tiene que ser así, acá en la escuela tenemos todos los planes que podemos digamos...incluir en la escuela para ayudar al alumno lo hacemos. (Escuela pública)

Ya que realmente pensamos que esa asistencia social es necesaria porque sino lo de la igualdad de oportunidades queda en un digamos..una farsa, no es cierto. (Escuela pública)

Le da una igualdad de oportunidades a los chicos, porque nosotros siempre decimos que no todos nacemos en el mismo moisés y entonces es muy bueno para que esos nenes puedan estudiar y puedan estar a la par de aquellos que no. Lo bueno es que los papás estén educados y que puedan usar ese recurso para los niños y no para otra cosa. (Escuela privada)

Nadie elige en que familia nacer entonces la igualdad de oportunidades la tiene que garantizar el Estado. (Escuela privada)

Si bien no se ha profundizado en interrogar a los directivos sobre qué significa para ellos la “igualdad de oportunidades”, se puede realizar una lectura de ello teniendo en cuenta los discursos completos. Pensar en la igualdad de oportunidades refiere a pensar individuos con diferentes oportunidades, razón por la cual, el Estado mediante una política de distribución contribuiría a hacer más equitativa la situación, por más que no logre solucionar el problema de fondo de la desigualdad.

En esta línea, Cecchini (2014) sostiene que la educación representa una de las principales herramientas de las cuales disponen los Estados para revertir la reproducción intergeneracional de la pobreza y las desigualdades, y desacoplar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar. Sin embargo, los estudios dan cuenta que en América Latina y el Caribe aún no se ha

conseguido transformar los sistemas educativos en un mecanismo eficaz de igualación de oportunidades, y siguen existiendo fuertes brechas en los resultados educativos por nivel socioeconómico. Estas desigualdades se ven reflejadas en una marcada segmentación y estratificación de la calidad y la eficiencia del propio sistema de oferta educativa, en que las familias con mayor capacidad de pago obtienen una oferta privada educativa de más calidad.

Respecto de las desigualdades dentro del sistema educativo, la realización del trabajo de campo también permitió observar e indagar las realidades de cada establecimiento, pudiendo divisar las diferencias que existen entre ellos. Las escuelas privadas poseen tanto una estructura edilicia como organizativa que les permite acompañar de manera diferente a los alumnos. Dan cuenta de un mejor acompañamiento de los estudiantes, ya que son menos y cuentan con mayor personal especializado. En cambio, las públicas, en su mayoría expresan efectuar un seguimiento de caso particulares mucho menor por el número de alumnos con los que trabajan, donde en determinados casos derivan al equipo Socioeducativo de la provincia. Por otro lado, las escuelas privadas cuentan con más apoyo de privados, tienen “padrinos” o “benefactores”, así llamados por ellos mismos, que realizan aportes para becar alumnos, y contribuir con mejoras edilicias. Las escuelas técnicas también tienen otra realidad, cuentan con el apoyo del INET (Instituto Nacional de Educación Técnica) que realiza aportes o financia proyectos para las mismas, generando mayores inversiones. En este panorama, las escuelas menos favorecidas son las Escuelas Medias públicas, que manifiestan estar saturadas por la cantidad de alumnos con la que trabajan, y la falta de mayor personal y recursos para determinados proyectos y mejoras.

Otro aspecto a resaltar, surge del análisis que realiza un directivo sobre la necesidad de acompañar las políticas educativas de las sociales:

Son tareas que absorbemos los directivos, entonces lo pedagógico, lo administrativo, todo eso...eso se necesita sí o sí, recursos humanos, idóneos, idóneos, por un lado, y por otro lado me parece a mí, que las políticas educativas necesariamente tienen que ir acompañadas de políticas sociales, porque como te decía hace un rato, cuando, en general, cuando los chicos abandonan la escolaridad no tiene que ver necesariamente ni primordialmente con lo material, tiene que ver con lo afectivo y lo social. (Escuela pública)

Las entrevistas demuestran preocupación y demandan mayor presencia de personal dentro de las instituciones, dadas las problemáticas que emergen y la complejidad que adquirió la escuela secundaria con la cantidad de alumnos que ha crecido en los últimos diez años.

La vinculación escuela, Estado y sociedad genera espacios grises donde se pierde la distinción entre unos y otros, donde las responsabilidades son compartidas. Si bien las

escuelas son entidades públicas, muchas veces se ven relegadas por un Estado ausente.

## CAPITULO 5

### *Reflexiones a modo de cierre*

En la presente tesina, se buscó analizar las implicancias de la implementación de la AUH en el marco de las instituciones escolares desde la perspectiva de los directivos de las escuelas secundarias de la ciudad de Esperanza. Los interrogantes que orientaron la investigación fueron: ¿Qué conocimiento tienen los actores institucionales de la AUH? ¿Qué cambios se produjeron en la dinámica de la organización institucional desde su implementación? ¿Hubo cambios? ¿Qué dificultades genera su implementación? ¿Qué posibilidades promueve? ¿Cómo significan a los sujetos destinatarios de la AUH los actores institucionales?

A lo largo de los capítulos se desarrolló un itinerario con el que se pretendió dar cuenta de los tópicos que construyeron el problema de investigación. Se comenzó por analizar los antecedentes en materia de política social en Argentina, tanto a nivel socioeconómico como en lo académico, para partir de un marco tanto teórico como contextual sobre la política social. A su vez se procedió a definir y caracterizar la AUH, parte central del objeto de estudio.

Luego se realizó una breve reseña sobre los antecedentes en materia de política educativa, que permitió ampliar el contexto sobre el cual interviene hoy la AUH. Asimismo se realizaron las vinculaciones que existen entre el campo educativo y la política en estudio, para luego proceder al análisis del trabajo de campo.

Del análisis de las entrevistas, teniendo en cuenta los interrogantes iniciales de la investigación, surgen diversas respuestas que merecen un grado de reflexión. Se resalta que a pesar de que la AUH sea una política que lleva varios años de implementación, con modificaciones normativas progresivas, su institucionalización como prestación de la seguridad social todavía está en proceso de reconocimiento y fortalecimiento. Sigue vinculada a la asistencia, como un mecanismo más para la inclusión dentro del ámbito educativo, sin equipararse a las demás asignaciones familiares que constituyen un derecho. Lera (2015) en este sentido, propone resignificar la noción de asistencia enlazándola con la noción de derechos y

ciudadanía, desplazándola del lugar tradicional dirigido a aquellos que están al margen del mercado de trabajo y sobre los cuales se ha construido una imagen estigmatizada.

Los cambios producidos refieren centralmente al aumento de la matrícula y de la heterogeneidad del alumnado. La principal dificultad radica en cómo acompañar las trayectorias de los estudiantes, sobre todo de aquellos que recién se vuelven a incorporar a la educación secundaria y no tienen el apoyo de su familia.

En relación a las posibilidades que promueve la AUH son varias, sobre todo se hace hincapié en el mayor acercamiento de las familias, ello se valora positivamente dado que genera espacios de diálogo. Asimismo motiva a continuar los estudios, tantas veces abandonados por la necesidad de trabajar por el sustento familiar.

Respecto de los destinatarios de la política, surgen relatos de desconfianza, principalmente con el destino que los padres le estarían dando al dinero. Se manifiesta cierta sospecha sobre los destinatarios de la AUH, como sucedió con los demás PTCl que la precedieron. Esto incide en la construcción de identidades, marcadas fuertemente por procesos de estigmatización y descalificación social<sup>19</sup>.

Un aspecto importante que surge del análisis es que la educación como obligación a cumplir por los sectores populares aparece con mayor potencia en el discurso de los actores que la idea de educación como derecho que debe ser respaldado públicamente. De allí que la AUH sea mayormente concebida por los actores escolares, en sus propios términos, como un mecanismo válido de coacción hasta tanto las familias “comprendan” que los niños y jóvenes “deben por ley”, ir a la escuela. Docentes, directivos y en menor medida las familias, reclaman mayor poder de sanción para quienes no cumplen con la asistencia escolar, situación que no cuenta con la misma aceptación para los sectores más acomodados para quienes la asignación familiar es parte de su salario y donde los mecanismos de control son sumamente laxos.

Una de los interrogantes principales que surgen del trabajo realizado es ¿están preparadas las escuelas para acompañar estos procesos de universalización de políticas? En el sentido de universalizar la AUH para también universalizar la educación, ambas pensadas como derechos. Ello conlleva pensar a la institución escolar como espacio de construcción de ciudadanía, donde se puedan abordar las

---

<sup>19</sup> Concepto acuñado por Paugam, quien opta por hablar de “descalificación social” antes que de “exclusión” porque permite ver cómo los excluidos son parte del sistema social y no analizarlos como si estuvieran afuera. Están en los bordes, desvalorizados, estigmatizados a menudo, pero ésa es su manera de formar parte de la sociedad, de la que son el último estrato. Pero no un estrato que está afuera.

problemáticas que allí emergen, reflejo de la sociedad. Pero para eso, se necesita dotar a las escuelas de mayor personal, de poner en valor a las mismas, de restaurarlas, de acondicionarlas, para que la imagen que reciban los niños, niñas y adolescentes sea la de un derecho conquistado, y no la de una obligación a cumplir.

Considero que las escuelas no son sólo instituciones para aprender contenidos pedagógicos, sino espacios donde los sujetos pasan mucho tiempo de su vida, lo que implica realizar un abordaje complejo de lo que allí se manifiesta, de las necesidades tanto materiales como afectivas. Son instituciones que deberían fortalecer mecanismos de provisión de bienestar que respondan a diferentes aspectos de la vida de los jóvenes, como el acceso a una educación de calidad y desde una perspectiva de acompañamiento y construcción de ciudadanía, más que de control.

Desde la profesión del Trabajo Social hay mucho por aportar a este espacio, se necesita del apoyo de una disciplina que permita realizar otras lecturas de lo que sucede en las escuelas para poder intervenir en ellas desde una mirada relacional y desde una complejidad de lo social que potencie aquellas políticas que contribuyen al ejercicio de los derechos. Nuestra profesión está constituida por tres dimensiones: la teórico-metodológica, la operativo-instrumental y la ético-política, y en este sentido Lera (2015) sostiene:

...creemos que uno de los sentidos que puede asumir la dimensión política es aportar a los procesos de construcción de los problemas sociales en términos de su interpretación y enunciación, visibilización e instalación en la esfera pública y a la lucha por la materialización de respuestas por parte del Estado; en síntesis, a la política social. (156)

# BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci L. y Repetto F. (2006) “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”. Recuperado de: [http://www.fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2/files/2014/08/Repetto\\_Andrenacci\\_U2.pdf](http://www.fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2/files/2014/08/Repetto_Andrenacci_U2.pdf)
- Ambort, M (2016) “Atenciones y desatenciones. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, condicionalidad educativa y agentes burocráticos”. RAIGAL. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales Nº 2, abril - septiembre 2016 (Sección Artículos, pp. 83-98) e-ISSN 2469-1216. Villa María: IAPCS, UNVM. Recuperado de: <http://raigal.unvm.edu.ar>
- Aquin, Nora (2013) “Intervención social, distribución y reconocimiento en el pos neoliberalismo.” Artículos centrales. Revista Debate Público. Reflexión del Trabajo Social. Año 3 - Nro. 5
- Aquín, N., Baudino, S. y Griffa, F. (2014) “Asignación Universal por Hijos ¿Nuevos desafíos para el Trabajo Social?”
- Arcidiácono P., Carmona Barrenechea V. y Straschnoy M. (2011) “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?”
- Arcidiácono, Pilar (2009). “Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina” en Diálogos y debates sobre derechos humanos. Programa Andino de derechos humanos. Quito: Universidad Andina de Simón.
- Banco Mundial (2009) Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura. Washington: Banco Mundial.
- Cecchini, S. (2014) “Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América latina y el Caribe”. En “Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión”. IPE-UNESCO: Buenos Aires.
- Danani, C. (2008) “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad” Ciências Sociais Unisinos 44(1):39-48, janeiro/abril 2008. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011) “Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010”. Universidad Nacional de General Sarmiento. Publicaciones UNGS.

- De Sena, A. (2016) "Del Ingreso Universal a las 'transferencias condicionadas', itinerarios sinuosos." Estudios Sociológicos Editora.
- Dubet, F. (2002) "El declive de las institución. Profesiones, sujetos e individuos ante la reforma del Estado." Editorial Gedisa.
- Dubet, F. (2011) "Repensar la justicia social". 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Kessler, G. (2014) "Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013". Fondo de Cultura Económica.
- Feijoó, M. C y Poggi, M. (coord) (2014) "Educación y políticas sociales. Sinergias para la educación." - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, 2014.
- Fraser, N. (2008) "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación." Revista de Trabajo. Año 4, N° 6.
- Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2013). "Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires." Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 21 (21). Recuperado [data] <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102>
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. R. (1994) "Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural" Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Guba, E. y Lincoln, Y. (2002) "Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa". En Denman, C. y J.A. Haro (comps.), "Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social." El Colegio de Sonora. Hermosillo, Sonora. pp. 113-145
- Lera, C. (2015) "Intervenciones profesionales y dimensión asistencia. Problematizaciones urgentes desde Trabajo Social" Eduner, Entre Ríos, Argentina.
- Lo Vuolo, R. (1998) "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia"; en Barbeito y Lo Vuolo "La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador". Buenos Aires-Madrid, CIEPP.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L., Rodríguez, C. (1999) "La pobreza... de la política contra la pobreza". Buenos Aires, Miño y Dávila- Ciepp.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J.I. (2007) "Metodología de las Ciencias Sociales". Buenos Aires, Emecé editores.

- Masi Sañudo, R. Marucci, V. Longoni. G. (2015) “Programas de Transferencia Condicionada de ingreso ¿apuestas a la construcción de sociedades más igualitarias?” Ponencia presentada en el CONGRESO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN TRABAJO SOCIAL y CIENCIAS SOCIALES. “Derechos Humanos, Resolución de conflictos y Postconflicto”. Universidad Nacional del Quindío. Colombia.
- Repetto, F. y Chudnovsky M. (2008) “Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista”. Presentado en el Primer Seminario “Consenso Progresista desde el Sur” Montevideo.
- Robles, C. (2011) “La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro”. Artículo presentado en el Seminario Internacional “Pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas” realizado en México.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011) “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? División de Asuntos de Género. Santiago de Chile, S E R I E 109 mujer y desarrollo. CEPAL.
- Rozas Pagaza, M. (2001) “La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del trabajo social” Buenos Aires, Espacio. Es la publicación de su tesis de Doctorado en Servicio Social, defendida en 2001 en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, Brasil.
- Samaja, J. (2004). “Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica”. Buenos Aires, Argentina; Eudeba Editorial Universitaria.
- Schettini, P, Cortazzo, I. (2015) “Análisis de datos cualitativos en la investigación social. Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa”. Universidad Nacional de La Plata. EDULP.
- Soldano D. y Andrenacci, L. (2006) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. en “Problemas de política social en la Argentina contemporánea” Andrenacci, L. (compilador). Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo.
- Svampa, M. (2005) “La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo”. Taurus, Buenos Aires.
- Taylor S J. y Bogdan R. (1987). “Introducción a los métodos cualitativos de investigación.” Barcelona: Ediciones Paidós Básica.

- Torres, J. E., González, N.; Leoni, N. S. (2015) "AUH: límites-posibilidades en la construcción de ciudadanía" Escuela de Trabajo Social. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Córdoba. Ponencia presentada en las Jornadas de Investigación de la UNER 2015.
- Van Zanten, A. (2008). "¿El fin de la meritocracia? Un análisis de los cambios recientes en las relaciones de la escuela con el sistema económico, político y social". En Tenti Fanfani, E. (Edit.) Nuevos Tiempos y Nuevos Temas de la Agenda de Política Educativa (173-192). Buenos Aires: SXXI Editores.

### **Documentos consultados**

- Decreto 1602/2009 de Creación de la Asignación Universal para Protección Social,
- Ley Nº 24.714, Régimen de Asignaciones Familiares (actualizado).
- Reglamentación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.
- Resolución 89/09 Consejo Federal de Educación
- Anexo resolución Nro. 122/10, Consejo Federal de Educación

### **Páginas consultadas**

- [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111306/\(subtema\)/93664](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111306/(subtema)/93664)

# **ANEXOS**

- **Procesamiento de las entrevistas realizadas.**

## PROCESAMIENTO DE LAS ENTREVISTAS

ESCUELA		DIRECTIVO		CONOCIMIENTO DE LA AUH			ANÁLISIS INSTITUCIONAL			SOBRE LOS DESTINATARIOS Y TITULARES	
<i>Pública</i>	<i>Privada</i>	<i>Años de docencia</i>	<i>Años en cargo directivo</i>	<i>Definición</i>	<i>Conocimiento del decreto</i>	<i>Opinión sobre las condicionalidades</i>	<i>¿Generó cambios?</i>	<i>Modificación del vínculo estudiantes/familias</i>	<i>Contribución a la continuidad en los estudios</i>	<i>Registro de los alumnos</i>	<i>Porcentaje de alumnos que reciben la AUH en la escuela</i>
X		40	37	Asistencia social	NS/NC	Están de acuerdo, porque consideran que las cosas no se tienen que regalar	Aumento de la matrícula. Solicitaron un preceptor más para cubrir tareas.	Los padres se acercan más a la institución	Los chicos están más tiempo en la escuela, pero no asegura que mejore el rendimiento	No	Alto
	x	20	5	Derecho	Expresan que es un derecho, pero no supieron expresar nada más al respecto.	Los alumnos van a la escuela sólo por el recurso, no por la motivación de estudiar.	No modificó la matrícula.	Algunos inconvenientes con padres por obligar a sus hijos a asistir al colegio. Visitas domiciliarias especiales.	No	No	Bajo

X		20	4	Ayuda	Muy poco, desde que esta en el cargo directivo conoció algo.	Contribuyen a que el alumno vaya a la escuela para cobrar ese dinero.	Aumento de la matrícula. Apertura de nuevos cursos.	Los padres se acercan más a la institución, pero sobre todo por el tema de solitud de bancos.	Si, contribuye a que los alumnos permanezcan en la escuela.	No	Alto
X		26	10	Beca/beneficio	Lo que la experiencia de la escuela le brindó, poco conocimiento.	Están de acuerdo, porque consideran que hay que ser agradecidos por el recurso que el Estado les otorga	Considera que no generó cambios.	Ninguno	No	No	Bajo
X		10	6	Ayuda	NS/NC	Contribuyen a que el alumno vaya a la escuela para cobrar ese dinero.	En su escuela creen que no influyó, a pesar de que la mitad cobre la AUH.	Los padres se acercan más a la institución.	Si, contribuye a que los alumnos permanezcan en la escuela.	No	Alto
	X	25	9	Beca/beneficio	Muy poco	NS/NC	No modificó la matrícula.	Ninguno	No	No	Bajo
X		29	11	Ayuda	Info a traves de los medios masivos de comunicación. Del decreto poco.	Contribuyen a que el alumno vaya a la escuela para cobrar ese dinero.	Considera que no generó cambios.	Ninguno	No	No	Bajo

- **Guía de preguntas**

---

**Datos personales**

Escuela a la que pertenece:

Años de antigüedad en la docencia:

---

**Conocimiento de la AUH**

¿Qué conocimiento tenés de la AUH?

¿Qué es para vos la AUH? ¿Conocés el decreto? ¿Qué pensás de las condicionalidades?

---

**Análisis institucional**

¿Generó cambios en su escuela? ¿De qué tipo?

¿Cambió el vínculo con los estudiantes? ¿Con su familia?

¿Contribuye a que los jóvenes tengan continuidad con sus estudios?

---

**Sobre los titulares y destinatarios de la AUH**

¿Llevan un registro de quienes reciben la AUH?

¿Qué porcentaje aproximado representan del estudiantado quienes reciben la AUH?

¿Conoce a qué destinan el dinero recibido?

---

- **Reflexiones sobre la experiencia de iniciación a la investigación.**

La realización de la tesina resultó ser un proceso largo de aprendizaje, con aciertos y desaciertos. En el seminario de diseño de tesina ya todo indicaba que no sería tarea sencilla llevarla adelante, ya que no tenía ni un tema de interés en particular sobre el cual trabajar. No obstante, ese tema/problema se fue construyendo con el tiempo, entre borradores, ensayos, y recortes. Con la orientación de los docentes de tesina y de docentes de áreas temáticas de interés se fue esbozando el problema que en el trabajo final se desarrolla.

Hacer individualmente el trabajo fue una decisión, dada mi residencia fuera de Santa Fe. La elección de la docente tutora fue por afinidad a la materia que dicta, y por tener cierta confianza con ella para hacer las consultas que consideraba necesarias.

Iniciarme en la investigación, un terreno poco explorado en la carrera, habilitó reflexiones y modos distintos de preguntarme por las situaciones, realidades que me rodean. Este proceso fue acompañado también por la CIENTIBECA, una beca de iniciación a la investigación científica que aportó con sus cursos y talleres herramientas al proceso de investigación, sobre todo en los aspectos formales de escritura y divulgación. El tema seleccionado para la beca fue el mismo que para la tesina, para aunar esfuerzos y trabajar con un fin común. A su vez, el formato que se solicita para obtener la beca posibilitó una mejor organización del trabajo, el cual fue evaluado a mitad de proceso y al final.

Si bien se trató de seguir un plan de trabajo, no siempre los tiempos se pueden cumplir tal cual se pautan. En un principio me costaba sentarme, dedicarle el tiempo necesario a la lectura, reflexión y escritura, siempre estaban primero las demás materias, que resultaban ser mas “urgentes” en ese momento. Luego la realización de un intercambio en el primer cuatrimestre de 2016 llevó a que pierda un poco el hilo de la investigación, que al retomar el trabajo fue como empezar de cero, dado que en ese periodo no realice ningún tipo de avance al respecto.

Encontrarme nuevamente con libros, apuntes, resúmenes, y nuevos interrogantes constituyó un desafío. Recién una vez que finalice con todas las materias pude dedicarle el tiempo que se merecía el trabajo de investigación. Fue necesario dedicarme solo a este trabajo para encontrarle el horizonte, que en un principio no lo hallaba. La realización del trabajo de campo contribuyó en el avance, ya que estaba estancada con el marco teórico, que luego incluso se siguió trabajando. La realización de todas las entrevistas me llevó tres meses, ya que no era fácil coordinar con los directivos de las escuelas. Me resultó ameno hacerlas, no tuve mayores inconvenientes que la concertación de la fecha.

Para el análisis de las entrevistas ya me encontraba un tanto cansada del proceso, e intenté hacerlo lo más expeditivo posible. Es así como el trabajo final resulta tener 3 capítulos largos de marco teórico y uno solo destinado al análisis. No obstante, mi directora intentó que no abandonara y continuara trabajando, como así también lo hicieron los docentes de tesina.

Considero que no es tarea sencilla la investigación, no solo demanda de tiempo para la lectura, sino también a tomar postura respecto de lo que se lee, y saber interpretar desde dónde se lo dice. Implica quitarse el velo de la ingenuidad, e indagar cada vez más sobre qué es lo que se quiso decir, en qué momento y cómo. Implica involucrarse con lo que uno se pregunta, sin quedarse con la propia postura, sino hacerla entrar en

juego con otras voces y discursos. Implica continuar, sin perder de vista el objetivo, pero dejándose interpelar por lo que la realidad también nos quiere demostrar, y que no siempre se encuentra reflejada en los libros que sacamos de biblioteca.

Hacer este proceso generó en mi momentos de soledad, que se sumaron al hecho de que me fui de vivir de mi casa después de 28 años sola. No fue sencillo sobrellevarlo, generó en mi muchos movimientos internos, que de a momentos me paralizaron. Gracias al acompañamiento de todos pude continuar, tratando de hacer lo mejor que pude. Porque investigar demanda tiempo completo, ocupa mucho lugar en nuestra cabeza, que muchas veces nuestro devenir personal se ve movilizado.

Poder ver el camino recorrido, que tal vez no fue el mejor, me permite ver que nada es imposible, y que nunca se está solo, si nos abrimos a los demás y nos dejamos ayudar.